

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT 2011]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs Universitet

Författare: Jens Karlsson

Handledare: Ylva Norén Bretzer

Examinator: Stig Montin

Landsbygdens avbefolkning i tillväxtregion

En studie av Götene respektive Töreboda kommuns
förhållande till styrning och samordning i Västra
Götalandsregionens flernivådemokrati

Sammanfattning

Bakgrund

Västra Götalandsregionen (VGR) är en av Sveriges mest växande regioner och växte under 2006-2010 med 52 000 invånare. Dock var tillväxten reserverad storstadsområdena och regionens landsbygdskommuner får istället bemöta en avbefolkningsproblematik. Det råder även en flernivåproblematik där VGR har det övergripande ansvaret för den regionala utvecklingen och styr de autonoma kommunerna.

Syfte

Syftet är dels att kartlägga VGR:s styrmedel mot avbefolkning och dels att studera hur landsbygdskommunerna förhåller sig till styrmedlen, om det finns någon motsättning i styrningen samt vad som avgör framgång eller misslyckande ur ett befolkningsperspektiv.

Teoretisk referensram

För att analysera min empiri har jag använt mig av litteratur om politiska styrmedel och multi-level governance samt teorin om den kreativa klassen.

Design och metod

För att infria syftet har jag gjort en kvalitativ policyanalys där jag kombinerat fallstudie med komparativ studie. Jag har genomfört textanalyser av styrdokument samt intervjuer med politiker och tjänstemän hos VGR respektive två landsbygdskommuner.

Slutsats

VGR styr kommunerna mot kunskapsekonomin vars styrmedel kommunerna inte implementerat fullt ut. Vidare existerar flera motsättningar såväl inom styrmedlen som inom flernivådemokratin, och avslutningsvis verkar kommunens typ av transportinfrastruktur ha en betydelse för dess befolkningsutveckling. Dock har jag efter den här studien svårt att utröna fler faktorer som avgör en kommuns befolkningsutveckling.

Nyckelord

Avbefolkning, Götene kommun, Flernivådemokrati, Kreativ klass, Kunskapsekonomi, Multi-level governance, Styrmedel, Töreboda kommun, Västra Götalandsregionen

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	5
1.1. Problembeskrivning.....	6
1.2. Syfte.....	8
1.3. Disposition.....	9
2. Bakgrund – En överblick av den regionalpolitiska strukturen.....	10
3. Teori.....	13
3.1. Tidigare forskning om avbefolkning och flernivådemokrati.....	13
3.2. Politiska styrmedel.....	16
3.3. Multi-level Governance.....	19
3.4. Den kreativa klassen.....	21
3.5. Teoretiska avgränsningar.....	23
3.6. Forskningsfrågor.....	24
3.7. Operationalisering.....	24
4. Design och metod.....	26
4.1. Urval.....	27
4.2. Textmaterial.....	28
4.3. Intervjuer.....	29
4.4. Metodologiska avgränsningar.....	30
4.5. Validitet och reliabilitet.....	31
4.6. Analysverktyg.....	32
5. Delstudie 1 – Västra Götalandsregionens styrmedel mot avbefolkning.....	35
5.1. Västra Götalandsregionens styrdokument.....	35
5.2. Intervjuer med personer verksamma i Västra Götalandsregionen.....	45
5.3. Vilka styrmedel använder Västra Götalandsregionen för att motverka landsbygdens avbefolkning?.....	49
6. Delstudie 2 – Landsbygdskommuners arbete mot avbefolkning.....	51
6.1. Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013.....	51
6.2. Götene kommun.....	53
6.3. Töreboda kommun.....	58

7. Analys av delstudie 2	64
7.1. Hur förhåller sig kommunerna till Västra Götalandsregionens styrmedel mot avbefolkning?	64
7.2. Finns det någon motsättning i styrningen?	67
7.3. Varför har vissa landsbygdskommuner en positiv befolkningsutveckling medan andra har en negativ?	68
8. Slutsatser och reflektioner	70
8.1. Slutdiskussion	73
8.2. Förslag på ny forskning	76
Bilaga 1 – Dokumentförteckning	77
Bilaga 2 – Valet av kommuner	78
Bilaga 3 – Intervjumallar	81
Källförteckning	83

Figurförteckning

Figur 1 – Egentillverkad överblick av VGR:s regionpolitik samt de styrdokument som influerar VGR ¹	10
Figur 2 – Karta över Västra Götalandsregionens fyra delregioner	12
Figur 3 – Egentillverkad modell över min triangulering	26
Figur 4 – Styrdokument för Västra Götaland	35
Figur 5 – Hållbar utveckling i Västra Götalandsregionen	36

Tabellförteckning

Tabell 1 – Götene respektive Töreboda kommuns befolkningsförändring 2006-2010	27
Tabell 2 – Analysverktyg	32
Tabell 3 – Analysverktyg för Vision Västra Götaland	39
Tabell 4 – Analysverktyg för Tillväxtprogrammet i Västra Götaland	42
Tabell 5 – Sammantaget analysverktyg för Västra Götalandsregionens budgetar åren 2009, 2010 och 2011	44
Tabell 6 – Analysverktyg för samtliga styrdokument	49
Tabell 7 – Översikt över Götene och Töreboda kommuners likheter respektive skillnader	71

¹ VGR är en förkortning för Västra Götalandsregionen

1. Inledning

Västvärlden har befunnit sig i tre olika stadier; jordbrukssamhället, industrisamhället och i dagsläget råder informationssamhället. Informationssamhället karaktäriseras av snabbare kommunikation både mellan platser och med andra personer tack vare en förbättrad infrastruktur.² Därmed kan det antas att platsen människor befinner sig på har en mindre betydelse men istället verkar platsens betydelse ha ökat, och i konkurrensen om folk och företag har landsbygden³ halkat efter. Att läget föreligger så i Sveriges nordligare delar är de flesta medvetna om, men att landsbygden även avbefolkas i en av Sveriges mest växande regioner ter sig mer förvånande.

Sverige har ökat i befolkning varje år sedan 1880. Den senaste statistiken visar att nationen har både fler nyfödda än döda och fler invandrare än utvandrare så landsbygdens förutsättningar ser ur det perspektivet goda ut. Trots det fortsätter landsbygden att avbefolkas vilket således innebär att det är den nationella omflyttningen till storstadsregionerna som skapar problematiken.⁴ Landsbygdens avbefolkning försvårar planering av samhällsservice och resulterar på sikt i färre arbetstillfällen samt högre offentliga utgifter för att upprätthålla välfärd och service.⁵

Västra Götalandsregionen (VGR) är tillsammans med Stockholm och Skåne de mest framgångsrika regionerna i Sverige.⁶ Under 2006-2010 har antalet invånare i VGR ökat med över 52 000 personer, men ökningen var liksom i resten av Sverige förbehållen storstäderna⁷ och dess kranskommuner; regionens övriga kommuner får istället odsla bläck på att sätta minustecken framför befolkningsförändringen.⁸ Sålunda finns det en avbefolkningsproblematik även i VGR, trots regionens övergripande välmående.

Det kommunala självstyret är grundlagsskyddat i Sverige⁹ men när det gäller regional utveckling står kommunerna, på gott och ont, inte ensamma. När VGR bildades 1999,¹⁰ så fick den ett större regionalt ansvar i och med att den övertog Länsstyrelsens uppgifter

² Å. Andersson & D. Andersson 2006, s. 3-7

³ Glesbygdverket definierar landsbygd som områden som ligger 5-45 minuters restid med bil från tätort med 3 000 invånare eller mer. Områden som ligger utanför intervallet definieras som glesbygd, vilket dock inte behandlas i denna uppsats. Glesbygdverket: Landsbygdsdefinitioner i Sverige och andra länder, s. 7

⁴ Statistiska centralbyrån: Beskrivning av Sveriges befolkning 2008, s. 11-51

⁵ Institutet för Framtidsstudier: Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004, s. 14ff

⁶ Antoni 2008, s. 91

⁷ En storstad är enligt min definition en stad med fler än 50 000 invånare.

⁸ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

⁹ Regeringsformen, Kap 14. SFS 1974:152

¹⁰ Västra Götalandsregionen: Om Västra Götalandsregionen

gällande kommunikationer samt näringslivs- och regionalpolitik.¹¹ Dess kommuner är fortfarande autonoma när det gäller deras lokala utveckling men då de utgör en del av VGR, som ansvarar för den regionala utvecklingen, så överlappas ansvarsområdena stundtals. Samordning är därför av avgörande betydelse för regionens och kommunernas framtida utveckling.¹² Härmed råder en flernivåproblematik där den folkvalda kommunen kanske inte delar VGR och eventuella samarbetskommuners meningar om vad som är bäst för regionens utveckling.

Uppsatsens ursprung baseras på SCB:s sammanställning "Beskrivning av Sveriges befolkning 2008" och Institutet för Framtidsstudiers rapport "Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004" vilka påvisar landsbygdens avbefolkning. Flernivåproblematiken härstammar från SOM-institutets antologier "Medborgarna, regionen och flernivådemokratin" och "En region blir till – Västra Götalandsregionen 1999-2008" som båda redogör för och diskuterar regionalpolitiken. Med detta som utgångspunkt kommer jag i denna uppsats att utforska hur VGR och kommunerna arbetar mot avbefolkning genom att först undersöka hur VGR:s samhällsstyrning¹³ ser ut, vilka styrmedel som utgör samhällsstyrningen och hur den motverkar avbefolkningen. Därefter studerar jag kommunernas förhållande till VGR:s styrmedel och huruvida det råder en enighet mellan VGR och kommunerna eller ej.

1.1. Problembeskrivning

Statistik visar att Sveriges befolkning blir allt äldre.¹⁴ Åldersfördelningen är diversifierad där landsbygden tappar personer i produktiv ålder samtidigt som högre krav ställs på utbildning, vilket även gör att studenter flyttar. Det resulterar i att arbetstillfällena försvinner vilket i sin tur leder till ännu mer utflyttning och så fortsätter det i en negativ spiral, och emigranternas nya kvalifikationer gör det oattraktivt att flytta tillbaka.¹⁵

Under åren 2006-2010 ökade befolkningen i Västra Götalandsregionen (VGR) med nästan 52 000 personer;¹⁶ ett gott tecken på en välmående region i synnerhet då många västgötar bor kvar i födelselänet.¹⁷ Men när siffrorna synas mer ingående görs upptäckten att tillväxten är begränsad till storstäderna och dess kranskommuner. Om Business Region Göteborgs 12

¹¹ Länsstyrelsen Västra Götalands Län: Län och region

¹² Nilsson 2010, s. 30

¹³ Med samhällsstyrning menar jag vilken inriktning VGR rekommenderar, det vill säga hur kommunerna bör arbeta eller hur idealsamhället ser ut.

¹⁴ Statistiska centralbyrån: Beskrivning av Sveriges befolkning 2008, s. 14-16

¹⁵ Institutet för Framtidsstudier: Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004, s. 15-21

¹⁶ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

¹⁷ Statistiska centralbyrån: Beskrivning av Sveriges befolkning 2008, s. 53f

kommuner¹⁸ samt de 8 kommuner med över 30 000 invånare filtreras bort har de kvarvarande 29 kommunerna en befolkningsminskning på 2 425 personer under samma tidsperiod.¹⁹ Därmed kan det konstateras att även VGR:s landsbygd avbefolkas, detta trots en av Sveriges mest växande regioner.²⁰ Således bör det vara allt annat än frid och fröjd bland politiker och tjänstemän hos VGR och dess kommuner. Därför är VGR ett lämpligt område att studera synen på avbefolkningsproblematiken samt att utröna vad som de facto görs för att motverka avbefolkningen.²¹

Näringsdepartementets styrdokument "En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013" anger inriktningen för Sveriges regional- och tillväxtpolitik. Det konstaterar att tillväxten är bra överlag men att skillnader ökar regioner emellan, och fastslår sedan att utmaningen ligger i att möjliggöra för alla regioner att optimera sin tillväxt utefter sina förutsättningar samt att tätorter och gles- och landsbygd skall ses som sammanlänkade områden. Vidare har styrdokumentet identifierat fyra områden som skall prioriteras i tillväxtarbetet; (1) innovation och förnyelse, (2) kompetensförsörjning och ökat arbetskraftsutbud, (3) tillgänglighet samt (4) strategiskt gränsöverskridande samarbete.²² Trots att det är sunda prioriteringar så är det få delar hos dessa som rör och hjälper landsbygden i allmänhet och avbefolkningen i synnerhet. Det som kan anknytas till landsbygden är utökad transportinfrastruktur och kommunikation samt entreprenöriella satsningar, och det är betydelsefullt i sig, men i huvudsak uppfattar jag det som en (fortsatt) utveckling av samhällen där de flesta bitar redan finns på plats med en fokusering på högutbildade och kreativa människor, vilka landsbygden har svårt att attrahera då den inte har en tillräckligt bred arbetsmarknad eller rikt kulturliv.²³ Själva avbefolkningsproblematiken omnämns²⁴ men diskuteras inte utförligt, än mindre hur den skall bemötas. Istället får landsbygden sätta sina förhoppningar till att sammanlänkningen fungerar och att de kan gynnas i ett senare skede. Förordas satsningar på storstadsregioner framför landsbygden? Om så, anser landsbygdskommunerna att det är rätt väg att gå?

¹⁸ Business Region Göteborg: Regionens 13 kommuner. Kungsbacka, som ligger i Hallands län, utgör den 13:e

¹⁹ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

²⁰ Antoni 2008, s. 75-89

²¹ En utförlig redogörelse för mitt urval ges på sida 27

²² Näringsdepartementet: En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, s. 4ff

²³ Antoni 2007, s. 37-40

²⁴ Näringsdepartementet: En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, s. 60-62

I Västra Götalands regionaliserade kontext är det svårt för en enskild kommun att bedriva en effektiv politik. Ansvar för regionens utveckling är uppdelat mellan dels VGR som har det övergripande ansvaret för tillväxt, infrastruktur, kultur, miljö och liknande, och dels kommunerna som ansvarar för lokala frågor direkt anknutna till deras verksamhet. Även om ansvarsområdena är olika så behövs samverkan med VGR och med andra kommuner då ansvaret stundtals överlappar varandra.²⁵ Detta leder till problem. Det är mycket enklare att arbeta i egen regi men nu krävs åtskilliga förhandlingar och kompromisser med andra aktörer som kan ha andra synpunkter och värderingar. Så även om det inte råder något hierarkiskt över-underordnande så behöver kommunerna delvis underkasta sig VGR:s styrning för den regionala utvecklingens skull.²⁶ Denna samverkan och styrning är ett problem då det inte alls är säkert att alla delar VGR:s eller samarbetskommunernas uppfattningar om vad som skall göras. Jag ställer mig frågor om kommunerna till fullo står bakom regionens arbete, samt vilka styrmedel VGR tillämpar.

1.2. Syfte

Det huvudsakliga syftet med denna uppsats är att undersöka hur landsbygdskommuner i VGR arbetar med avbefolkningsproblematiken. Eftersom mycket av regionutvecklingen ligger på VGR:s bord så behöver först deras styrmedel mot avbefolkning kartläggas för att veta under vilka förutsättningar kommunerna arbetar, samt för att se vilka resurser som finns tillgängliga. Därefter kan jag studera om kommunerna är överens med VGR om samhällsstyrningen och hur kommunerna förhåller sig till styrmedlen. Därför består denna uppsats av två studier där den första delstudien behandlar VGR och dess styrmedel, och den andra behandlar kommunernas tillämpning, eller brist på tillämpning, av styrmedlen och vad som kan förklara framgång eller misslyckande ur ett befolkningsperspektiv.

Givet detta syfte är det inte intressant att studera hur VGR och kommunerna samverkar med varandra, på vilka forum, hur styrmedlen uppkom och så vidare. Istället fokuserar jag på kommunernas förhållande till och arbete utefter rådande förutsättningar. Därmed är det styrmedel i förhållande till samhällsstyrning, det vill säga hur VGR:s styrning av kommuner ser ut, jag är intresserad av och inte styrmedel i förhållande till kommuner, det vill säga vilka styrmedel som finns tillhands för kommunernas dagliga arbete såsom projektfinansiering, företagsstöd med mera. Det är huruvida VGR:s inriktning återspeglas i landsbygdskommunerna eller ej som är centralt i min uppsats.

²⁵ Nilsson 2010, s. 30

²⁶ Nilsson 2008, s. 9-10

1.3. Disposition

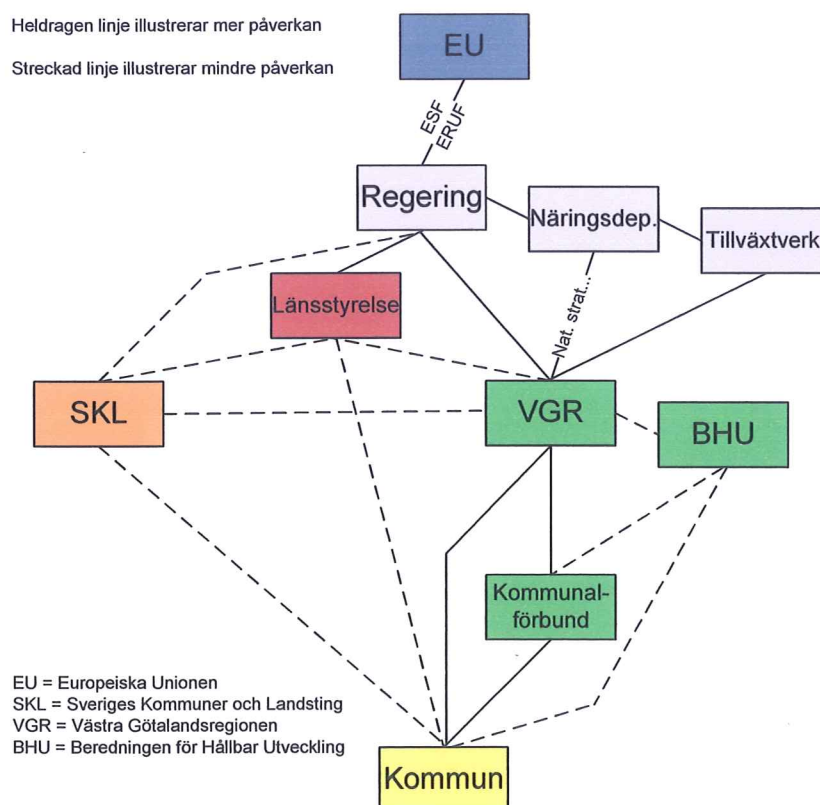
Intentionen med detta kapitel var att beskriva problematiken med landsbygdens avbefolkning och flernivådemokratin, vilken sedermera utgör mitt syfte. Nästa kapitel redogör för den regionalpolitiska strukturen i VGR:s flernivådemokrati.

Det tredje kapitlet innehåller min teoretiska referensram och inleds med en redogörelse för tidigare forskning som gjorts om avbefolkning samt om flernivådemokrati i en svensk kontext. Sedan beskrivs de teorier jag valt att applicera på min studie; politiska styrmedel, multi-level governance (MLG) och teorin om den kreativa klassen. Därefter redovisas de teoretiska avgränsningar jag gjort följt av de forskningsfrågor jag arbetar utefter. Avslutningsvis följer en operationalisering där jag förklarar hur jag kommer att använda teorierna på min empiri. Härefter beskriver kapitel fyra studiens design och metod vilket avslutas med en beskrivning av det analysverktyg jag konstruerat för att tolka delar av min empiri.

Det femte kapitlet redogör för den första delstudien vilket avslutas med en analys där VGR:s styrmedel mot avbefolkning fastställs. Nästa kapitel redogör för de kommuner jag valt att studera i min andra delstudie. I efterföljande kapitel analyseras datamaterialet med utgångspunkt från första studiens resultat och besvarar mina forskningsfrågor. Det åttonde kapitlet, slutligen, presenterar studiens slutsatser, en summerande diskussion samt förslag på ny forskning.

2. Bakgrund – En överblick av den regionalpolitiska strukturen

Sedan Sveriges inträde i EU 1995 har mycket förändrats på den regionalpolitiska arenan. Ytterligare en nivå lades ovanpå de tidigare tre (kommun, landsting och stat) och nu är det EU:s politik som i mångt och mycket präglar Sveriges dito. EU har en stor regionalpolitisk agenda vars huvudsyfte är att minska välförhållandets klyftan inom unionen men även att stärka de redan välmående ekonomierna. Mer än en tredjedel av EU:s totala budget går till regionala stödinsatser (ungefär 350 miljarder euro) fördelat i tre olika fonder och program, varav två (Eruf och ESF) gäller Sverige. De utgör riktlinjerna för medlemsländernas regionalpolitik i enlighet med Europa 2020-målen.²⁷ Numera kan den regionalpolitiska strukturen för Västra Götalandsregionen illustreras med figuren nedan. Jag vill dock förtydliga att det inte råder någon hierarki mellan nivåerna då den kommunala autonomi är grundlagsskyddad,²⁸ utan det är ett pedagogiskt val jag gjort samtidigt som det talas om högre och lägre nivåer i den regionalpolitiska litteraturen.



Figur 1 – Egentillverkad överblick av VGR:s regionpolitik samt de styrdokument som influerar VGR.

²⁷ Europa – EU:s webbportal: Regionalpolitik

²⁸ Regeringsformen, Kap 14. SFS 1974:152

På regeringsnivå är Näringsdepartementet ansvarig för den regionala tillväxten²⁹ som i sin tur har myndigheten Tillväxtverket kopplad till sig.³⁰ Tillväxtverket tillkom 2009³¹ och ersatte den tidigare myndigheten Glesbydsverket som en följd av en annan politisk inriktning med ett utökat fokus på tillväxt.³² Dessa institutioner arbetar gemensamt med regional tillväxt och arbetar efter dokumentet "Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013" som Näringsdepartementet framställt och som är anpassat efter EU:s riktlinjer till en svensk kontext. Dokumentet utgör fundamentet i den svenska regionalpolitiken men det är de regionala aktörerna som hålls ansvariga för genomförandet.³³

Även på landstingsnivå har det skett förändringar. Västra Götalandsregionen bildades 1999 av tre landsting (Bohus, Skaraborg och Älvsborg³⁴) då bland annat stordrift, gemensam näringslivspolitik, trafikplanering och administrativ samordning skulle gynna regionen.³⁵ VGR tog vid ombildningen över utvecklingsansvaret gällande kommunikationer samt ansvaret för näringslivs- och regionalpolitik från Länsstyrelsen.³⁶ Länsstyrelsen har numera ingen operativ roll i den regionala tillväxten utan medverkar i gemensamma grupper som statlig representant samt medfinansierar gemensamma projekt men inte i någon större utsträckning.³⁷ Dock har de utformat ett landsbygdsprogram för Västra Götaland vilket fungerar som ett verktyg för att finansiera diverse projekt. Avbefolkningen omnämns som en svaghet i programmet men liksom hos den nationella strategin diskuteras den inte och tillhör inte prioriteringarna, vilka främst fokuserar på lanseringen av Sverige som ett matland.³⁸

Hos VGR har Regionutvecklingsnämnden det huvudsakliga ansvaret för regionens tillväxt och under dem arbetar Regionutvecklingssekretariatet på en tjänstemannanivå. Därutöver finns Beredningen för Hållbar Utveckling (BHU) där regionen och dess kommuners politiska ledmöter samlas för att diskutera regionens tillväxt, dock har de ingen beslutanderätt utan fungerar snarare som en tankesmedja.³⁹

²⁹ Regeringskansliet: Regional tillväxt

³⁰ Tillväxtverket: Om Tillväxtverket

³¹ Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket

³² Regeringens proposition 2007/08:78, s. 3-10

³³ Tillväxtverket: Tillväxtens Guldägg – Innovation och förnyelse i det regionala tillväxtarbetet: Rapport 0083, s. 26

³⁴ Västra Götalandsregionen: Om Västra Götalandsregionen

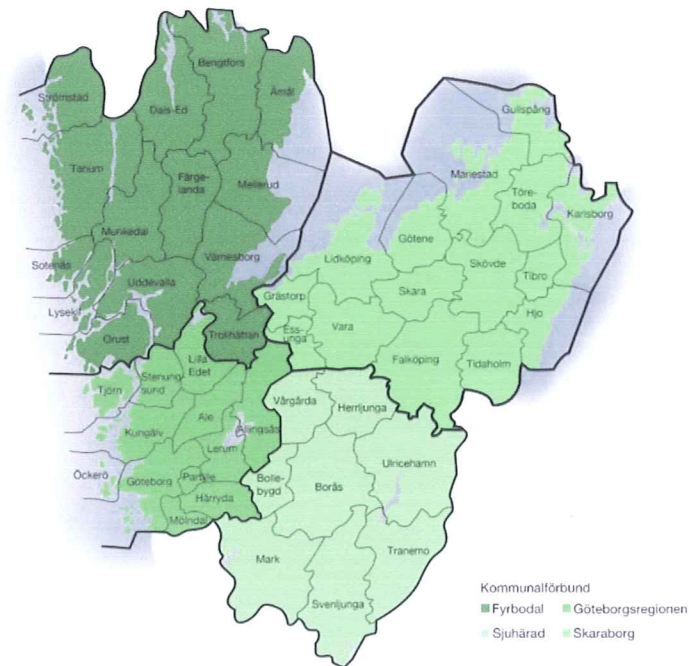
³⁵ Norén Bretzer 2010, s. 157

³⁶ Länsstyrelsen Västra Götalands Län: Län och region

³⁷ Intervju med en utredare på Länsstyrelsen, 6/10 2011

³⁸ Länsstyrelsen: Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013, s. 9-15

³⁹ Västra Götalandsregionen: Beredningen för hållbar utveckling



Figur 2 – Karta över Västra Götalandsregionens fyra delregioner.⁴⁰

VGR är uppdelat i fyra delregioner bildade av de gamla landstingen (se Figur 2).⁴¹ För varje delregion finns ett kommunalförbund där förtroendevalda samlas för att arbeta med delregionens tillväxt. I kommunalförbunden sitter politiker från de deltagande kommunerna.⁴²

Därutöver finns Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) för att driva kommunernas och landstingens intresse gentemot samhällsaktörer där huvudsyftet är att främja lokalt och regionalt självstyre.⁴³ I SKL:s kongress sitter ledamöter från kommun- och landstingsfullmäktige och har samma majoritet som i kommunerna och landstingen.⁴⁴ Avslutningsvis finns Leader som är en organisation för finansiering och samordning av lokala projekt och utgör en del i landsbygdsprogrammet.⁴⁵

⁴⁰ Redigerad från ”Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2010-2021”, s. 4

⁴¹ Västra Götalandsregionen: Fakta om Västra Götaland, s. 8

⁴² Information från respektive kommunalförbunds hemsida. Se källförteckning för sidans namn och webbadress.

⁴³ Sveriges Kommuner och Landsting: En fråga om demokrati, s. 6

⁴⁴ Sveriges Kommuner och Landsting: En politisk organisation

⁴⁵ Jordbruksverket: Hur fungerar Leadermetoden?

3. Teori

I detta kapitel presenteras tidigare forskning på mitt forskningsområde samt de teorier jag valt att tillämpa för att öka förståelsen. Teorin om politiska styrmedel har en given koppling till Västra Götalandsregionen och dess styrning av kommunerna. Multi-level Governance använder jag för att förstå samspelet mellan VGR och kommunerna samt vad som kan vara problematiskt när två autonoma, tillika folkvalda, aktörer skall samarbeta. Teorin om den kreativa klassen är den teori som jag anser vara mest lik den inriktning som det nationella styrdokumentet, "Nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013", har gällande satsningar på kompetens, innovation och utveckling. I detta kapitel presenteras teorierna mer utförligt.

3.1. Tidigare forskning om avbefolkning och flernivådemokrati

Innan en studie genomförs skall tidigare forskning studeras för att ta del av andras lärdomar. Under de nästkommande två rubrikerna kommer jag att redogöra för den forskning jag funnit som är relevant för denna uppsats forskningsområde.

3.1.1. Tidigare forskning om avbefolkning och tillväxt

Jag nämnde tidigare att uppsatsen utgick från rapporten "Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004". Marianne Abrahamsson gjorde den rapporten genom att undersöka hur befolkningsrelaterade frågor diskuterats i svenska tidsskrifter åren 1994-2004, samt om diskussionen har förändrats. Hon konstaterar att befolkningsdiskussionen förskjutits från omflyttning till storstäder och dess närområden till att befolkningen på landsbygden, som en följd av omflyttningen, blir allt äldre, samt att landsbygdens framtid inte ser ljus ut. Mycket av diskussionen handlar om hur den framtida samhällsekonomin skall se ut när folket blir äldre och 40-talisterna blir pensionärer (vilket de nu är). Där har debatten om arbetskraftsinvandring tagit fart och de flesta ser det som den främsta lösningen på problemet, jämte andra lösningar såsom att höja pensionsåldern.⁴⁶ Trots att studien är sju år gammal nu så är det intressant att se hur diskussionen förändrades; huvudproblemet då, och kanske även nu, var den skeva åldersfördelningen och inte omflyttningen som låg bakom åldersdifferensen. Istället för att bemöta problemets kärna, det vill säga omflyttningen, så har koncentrationen legat på åldringsproblematiken. Enligt mig är det en kortsiktig lösning och

⁴⁶ Institutet för Framtidsstudier: Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004, s. 15-42

det är ingenting som motverkar omflyttningen, och kanske förklarar den här fokuseringen varför problemet kvarstår idag.

Tidningen Fokus skrev en artikel 2009 om avbefolkningen och förutspådde att 19 kommuner kommer att ha under 5 000 invånare 2018. Artikeln tar upp problematiken med att upprätthålla servicenivån och nämner framförallt att somliga kommuner kan få svårigheter att finna 31 ledamöter till kommunfullmäktige, vilket är minimigränsen. Att slå samman kommuner skulle kunna vara en lösning, men få av de intervjuade kommunerna står bakom förslaget med anledning av stora ytor, att kommunanställda förlorar arbeten och att det blev så stora protester vid den senaste kommunreformen 1971 att folk till och med hungerstrejkade. Kommunministerns statssekreterare tror inte på någon liknande reform från statens sida utan att åtgärdsförslaget måste komma från kommunerna själva. Istället var tvångsförvaltning alternativet i dåläget.⁴⁷

Rudolf Antoni har forskat om tillväxt genom att använda teorin om den kreativa klassen, vilken jag också använder.⁴⁸ I dagens värld är det människan som med sin potential utvecklar samhällen och därför är det essentiellt för ett samhälle att vara attraktivt, och då i synnerhet för högutbildade och talangfulla invånare. Genom att göra ett antal index för ekonomisk tillväxt, humankapital, mångkultur, engagemang, socialt nätverkande med flera undersöker han hur VGR:s åtta största städer står sig i dessa index. Utifrån resultaten skapar han en identitetsbild av vad det är för folk som bor i dessa städer och vad som är push- och pullfaktorer i städerna. Detta gör han för att undersöka hur Västsveriges städers framtid ser ut ur den kreativa klassens perspektiv. Utan att presentera någon konkret slutsats så visar hans studie att det även i VGR:s kontext förekommer skillnader mellan städerna som gör att vissa attraherar den kreativa klassen mer än andra. Jämte den självklara faktorn en bred arbetsmarknad så är kulturliv och tolerans viktiga faktorer för ett samhälles tillväxt.⁴⁹ Andra studier av Antonis visar även att Västsverige ligger efter både Sydsverige och Stockholmsregionen i andel kreativ klass och att Göteborgs arbetsmarknadsregion har mindre tillväxt än Malmös respektive Stockholms dito.⁵⁰ Gällande push- och pullfaktorer har Åke E Andersson genom sina studier om K-samhället, där K står för kunskap, kreativitet, kultur och kommunikation, kommit fram till att människor efterfrågar flexibilitet och valfrihet hos

⁴⁷ Lönegård, 19/6 2009, Fokus 2009-25

⁴⁸ Se "Den kreativa klassen" på sida 21

⁴⁹ Antoni 2010, s. 225-249

⁵⁰ Antoni 2007, s. 39f; 2008, s. 87-105

infrastrukturen. Numera transporterar människor sig främst med bilar och flygplan vilka är mer anpassningsbara efter behov än tåg och fartyg som har bestämda hållplatser och rutter.⁵¹

Koles och Muench har studerat varför folk flyttar till landsbygden i en amerikansk kontext. Deras studie genomfördes i ett område i delstaten Wisconsin där såväl förort som landsbygd ökat sin befolkning under åren 1990-2000. Genom en enkät- och telefonundersökning frågade de vad det var som fick de boende att bo där och inte i städerna. Den i särklass största faktorn var en mer lantlig atmosfär och därefter kom lägre skatter, renare miljö, närmare till arbete samt närmare till nära och kära. Vidare upptäckte Koles och Muench ett större engagemang bland de boende i deras nya samhällen än i deras förra. Även om det går att rikta kritik mot deras engagemangkriterier (baserades dels på om respondenten kände sig mer delaktig i det nya samhället än i det gamla, och dels på om respondenten kände åtta grannar) så säger det ändå något om den lantliga andan.⁵² Studien är gjord i USA där en annan förortskultur råder så huruvida detta skulle kunna gälla Sverige är tveksamt, men likväl tydliggör den att det finns andra faktorer än stadens diversifierade utbud som kan attrahera grupper av befolkningen.

3.1.2. Multi-level governance i Sverige

Malin Stegmann McCallion genomförde en studie under åren 2003-2004 där hon följde den regionalpolitiska utvecklingen i Sverige, och frågade sig om MLG existerar i Sverige. Hon skriver att påtryckningen för en utökad regionalisering kommit från både statlig och lokal nivå, där huvudargumenten var att den statliga nivån var för stor och den lokala nivån var för liten för att kunna bedriva en effektiv regionalpolitik. Därmed blev ett utökat regionalt ansvar, framförallt inom utvecklingsområdet, den gyllene lösningen där verksamheten anpassades efter överordnande direktiv och regionernas egna förutsättningar. Hon argumenterar för att det ännu finns för lite samarbete mellan olika nivåer och nätverk och menar att näringslivet inte är så delaktigt som avsikten var, samt att flera nätverk fortfarande är ett resultat av den tidigare centralstyrda (statliga) utformningen och att de ännu inte anpassat sig efter, eller inkluderats i, den nya strukturen. Hennes slutsats är ändå att Sverige är på väg att övergå till MLG men att det fortfarande är en bit kvar.⁵³

⁵¹ Andersson 2008, s. 96f

⁵² Koles & Muench 2002

⁵³ Stegmann McCallion 2007, s. 335-348

Därutöver finns det lite forskning om MLG i en svensk kontext. MLG-litteraturen koncentrerar sig framförallt på federationer⁵⁴ och förhållandet mellan EU och dess medlemsnationer, vilket inte är underligt då det är EU som ligger bakom begreppet MLG.⁵⁵ Vidare konstaterar Geys och Konrad att det finns lite forskning som behandlar MLG ur ett vertikalt perspektiv men desto mer om det horisontella förhållandet mellan två ”jämbördiga” nivåer,⁵⁶ och därför behövs ytterligare forskning på förhållandet mellan län och kommun vilket denna uppsats kan bidra med.

3.2. Politiska styrmedel

Användandet av politiska styrmedel handlar, enligt Schneider och Ingram, om att styrmedel ”attempts to get people to do things they otherwise would not have done, or it enables them to do things they might not have done otherwise”.⁵⁷ Således är det instrument som politiker använder för att styra såväl medborgare som organisationer. Det finns olika former av styrmedel och hur de ska klassificeras därom tvista de lärde. Christopher Hood menar att styrmedelslitteraturen är uppdelad i tre olika distinktioner. Den första kallar han *institutions-as-tools* vilken koncentrerar sig på hur organisationer strukturerar sin verksamhet, det vill säga att organisationer blir ett styrmedel i sig genom sitt sätt att arbeta själva eller med andra. Den andra kategorin kallar han *politics-of-instrumentality* vilken behandlar hur den politiska och kognitiva processen går till när val av styrmedel görs, det vill säga vilka ideologier och preferenser som ligger bakom valen. Den tredje ger han inget konkret namn men jag kallar den *generic instruments* då den främst fokuserar på att beskriva de styrmedel som existerar på ett allomfattande sätt.⁵⁸ Evert Vedung redogör för två taxonomier vilka i sig består av två dikotomier; *choice versus resource approach* och *maximalist versus minimalist approach*. Den första utgår från organisationens synvinkel och gör uppdelningen i vilka styrmedel organisationen vanligtvis kan välja mellan, inklusive valet att inte göra något, (choice), samt vilka styrmedel som finns tillgängliga efter att ett beslut fattats som sedan skall implementeras (resource). Den andra baseras på huruvida styrmedlen listas var för sig (maximalist) eller om de sorteras in i grupper efter deras egenskaper (minimalist).⁵⁹ Den senare är således i likhet med Hoods tredje distinktion och det är dessa jag fokuserar på eftersom jag är intresserad av

⁵⁴ Se gärna Enderlein et al. 2010

⁵⁵ Stegmann McCallion 2007, s. 338

⁵⁶ Geys & Konrad 2010, s. 38

⁵⁷ Schneider & Ingram 1990, s. 510

⁵⁸ Hood 2007, s. 133ff

⁵⁹ Vedung 1998, s. 22-27

de styrmedel som föreligger just nu samt hur de används och uppfattas av kommunerna, och inte på processen eller strukturen styrmedlen uppkom ifrån. Därutöver finns det även en distinktion mellan interna och externa styrmedel där interna behandlar styrmedel inom en organisation (bonussystem, budgetering, policydokument med mera) medan externa styrmedel skall påverka aktörer utanför organisationen.⁶⁰

Vedung har tillsammans med andra forskare, utifrån ovanstående, utvecklat en trikotomi kallad *carrots, sticks and sermons* som sorterar in styrmedel efter grad av tvång, och det är denna klassificering jag kommer att använda i min studie. Regulativa (sticks) är de mest tvingande då de anger ett förbjudet eller tillåtet beteende. Styrmedel i den här kategorin är lagar, tillstånd, bygglov med mera. Ekonomiska (carrots) är mindre tvingande och ger materiella incitament. Skatter, avgifter och bidrag är exempel på styrmedel som tar eller ger materiella resurser, men det kan även vara subventioner såsom fri sjukvård och offentliga tjänster såsom äldreomsorg. Böter skall dock inte inkluderas här då ett brott mot regulativa styrmedel föregått boten. Informativa (sermons) är slutligen styrmedel som upplyser, övertygar och förmanar och är således minst tvingande. Exempel på informativa styrmedel är utbildning, kampanjer, forskning, märkning av varor, konferenser med mera.⁶¹ Vad som avgör om styrmedlet lyckas med sin implementering beror mycket på kontext och legitimitet. Desto mer tvingande styrmedlet är, desto mer enighet och legitimitet kräver det, och i mer nätverksbaserade strukturer är mindre tvingande styrmedel att föredra.⁶²

David Feltenius har i sin tur delat upp styrmedelstriktomin i *hårda* respektive *mjuka* styrmedel med hänsyn till övergången från government till governance. Hårda styrmedel är de som går under gruppen regulativa och som mer frekvent användes i det mer tvingande och hierarkiska governmentstyret. Mjuka, å andra sidan, innehåller både ekonomiska och informativa styrmedel och är således incitamentbaserade och frivilliga till sin karaktär i enlighet med konsensustänkandet i governance.⁶³

När styrmedlen är identifierade så bör de utvärderas för att kontrollera vilka effekter de medfört. Lester Salamon beskriver fem kriterier från vilka styrmedels konsekvenser kan skönjas: (1) *Effektivitet* som klargör hur väl styrmedlet leder till de uppsatta målen, vilket kan vara svårt då mål ofta är tvetydiga samt att effektiviteten är beroende på tid och rum. (2) *Effektivitet per krona* som jämför resultat mot kostnaden vilket är komplicerat då det kräver

⁶⁰ Salamon 2002, s. 20

⁶¹ Vedung 1998, s. 29-50

⁶² Ringeling 2005, s. 188-194

⁶³ Feltenius 2010, s. 64-67

att det går att härleda effekter till kostnader. (3) *Rättvisa* som behandlar huruvida effekterna/nyttan fördelas jämt över alla eller om de inriktas mot behövande för att få dem på en likställd nivå. (4) *Implementeringsbarhet* som tydliggör hur lätt eller svårt det är att implementera styrmedlet och fokuserar på vilka aktörer som är inblandade och styrmedlets egenskaper. (5) *Legitimitet* och politisk genomförbarhet som inriktar sig på om beslutsfattarna har stöd från målgruppen, om inte så tenderar styrmedlet att misslyckas i större utsträckning.⁶⁴

Hood riktar kritik mot Vedungs trikotomi och anser att den är begränsad ur tre hänseenden. Först menar han att den endast inbegriper styrmedel som påverkar någon och inte de styrmedel som ligger bakom beslutet om det påverkande styrmedlet, såsom informationsinsamling, arbetssätt och standarder. Sedan tycker han att den inte tydliggör vilken kontroll som ligger bakom styrmedlet och att den inte tillräckligt inriktar sig på offentliga aktörer och dess juridiska attribut. Avslutningsvis kritiserar trikotomin för att den inte innefattar hindrande eller möjliggörande styrmedel såsom vägbulor, gatubelysning, staket med mera.⁶⁵

Hindrande eller möjliggörande styrmedel ligger dock inte inom ramen för mitt syfte. Jag vill veta hur kommuner använder sig av styrmedel för att attrahera eller hålla kvar invånare. Eftersom dessa styrmedel är utan regleringar och har lite incitament (det går fortfarande att köra fort över vägbulor men bilen kan ta skada, dock krävs det väldigt hög hastighet för att allvarlig skada skall förvållas) så är de inte anledningen till befolkningsförändringen, även om dess säkerhetsåtgärder kan gynna invånarna men utgör antagligen inte merparten av valet att flytta eller ej. Hoods första kritik har jag redan avfärdat mig mot; det är inte processen bakom styrmedlen jag är intresserad av utan just styrmedlens påverkan, vilket gör trikotomin ytterst lämplig. Hans andra kritik förstår jag men jag anser den inte vara så pass avgörande att trikotomin inte kan användas för mitt syfte. Den bristande fokuseringen på aktörernas specifika jurisdiktioner kommer att behandlas med hjälp av MLG.

I dagsläget anser flera forskare att dagens policyskapare inte tar hänsyn till alla interaktioner som görs och alla behov som förändras i den globaliserade världen. Beslut fattas på teknokratiska grunder eller för att tillgodose egenintressen.⁶⁶ Därför behöver policyskapare beakta i vilka sammanhang aktörer kan interagera med varandra, vilket är väldigt komplicerat då det finns mängder av olika kontexter. Varje kontext innehåller i sin tur olika aktörer med differentierade tolkningar beroende på vilken fråga som diskuteras. Om en kontext skulle

⁶⁴ Salamon 2002, s. 22-25

⁶⁵ Hood 2007, s. 139

⁶⁶ Hill 2005, s. 24

kunna fastställas till fullo så behöver aktörernas tolkningar, vilka förändras över tid, och andra yttre faktorer, såsom institutioners struktur och det politiska klimatet, beaktas. Vad som fungerar i en kommun fungerar kanske inte i en annan.⁶⁷ Vidare riktas kritik mot att policyskapare ofta väljer ett styrmedel istället för att blanda flera. Eftersom så många olika aktörer är inblandade i dagens governancepräglade policyprocess så behöver det ofta genomföras åtgärder på flera håll för att styrmedlet skall vara lyckosamt. Genom att sätta samman ”styrmedelspaket” kan interaktioner mellan aktörerna skapas och därigenom involveras alla fronter. Det är ingen idé att subventionera busskort om det inte går några bussar för att göra ett enkelt exempel. Samtidigt kan nya innovativa styrmedel uppfinnas allt eftersom samtalen fortgår. Detta bidrar även till att legitimiteten och effektiviteten med implementeringen ökar eftersom alla inblandade aktörer har en och samma linje och att alla parter deltagit.⁶⁸

3.3. Multi-level Governance

MLG behandlar den organisatoriska strukturen inom politiken och inriktar sig på de vertikala interaktionerna mellan politikens olika nivåer. Hooghe och Marks har identifierat två olika typer av MLG vilka de kallar typ 1 och typ 2. Typ 1 består av nivåer med övergripande och överlappande ansvarsområden, gränsbestämda medborgare, ett begränsat antal nivåer (även om skillnader finns) med en mindre eller ingen hierarkisk ordning samt, slutligen, en strukturerad och oflexibel organisation på varje nivå. Typ 2 är av en mer rörlig karaktär och innefattar nivåer inriktade på ett särskilt område där medlemskap i ett inte utesluter medlemskap i ett annat. Eftersom nivåerna är specialiserade så finns det ingen gräns för hur många nivåer det finns, vare sig vertikalt eller horisontellt, och de har en flexibel design för att kunna anpassa sig efter behov. Således är typ 1 mest lik den svenska strukturen med kommun, län, stat samt EU som, trots att vissa regionala åtskillnader finns och att flera reformer gjorts på senare år, får anses vara av begränsat antal och oflexibla samt har gränsbestämda medborgare.⁶⁹

Fördelarna med MLG är framförallt att kunna skraddarsy respektive nivå efter de regionala förutsättningarna. På så vis kan policyorsakade externaliteter bemötas bättre på en mer lokal nivå än om hela processen vore centralstyrd.⁷⁰ Vidare erhålls decentraliseringens alla fördelar

⁶⁷ Schneider & Ingram 1990, s. 523-525 ; Peters 2000, s. 43-45

⁶⁸ Howlett 2005, s. 33-48

⁶⁹ Hooghe & Marks 2010, s. 18-23

⁷⁰ Ibid., s. 17

med att beslut fattas närmare folket, bättre tillgänglighet och att risken för asymmetrisk information minskar då aktörerna har bättre kunskap om varandras preferenser. Dock ökar risken för asymmetrisk information mellan nivåerna då den lägre nivån har ett övertag gentemot den högre. I det transparenta offentliga Sverige borde det dock inte vara några större problem⁷¹ fränsett det oetiska beteende såsom korruption som ibland uppdragas.

Nackdelarna ligger i den problematik som decentralisering och behovet av samverkan innebär. I och med att flera aktörer är verksamma på samma områden har samverkan aktörerna emellan en stor betydelse. Det sker många förhandlingar där det ofta behövs ett beslut på vardera nivå innan nivåerna förhandlar och sedan går det kanske runt en vända till. Vid dessa förhandlingar kan en osäkerhet uppstå; vad är ambitionen?; vad kan genomföras på den här nivån och på andra?; går det att lita på förhandlaren? Det blir väldigt mycket kompromisser, på gott och ont. Det goda är att en enighet uppstår men är någon aktör missnöjd efter ett beslut som inte gått dennes väg så kan dennes oengagerade arbete bromsa andras utfall.⁷² Där är samverkan och enhetlighet viktigt, i synnerhet i dessa tider när det interkommunala samarbetet utökats och de samsas om faciliteter inom exempelvis medicin, utbildning, kultur och fritid.

Ett annat problem med MLG är att kommuner, i brist på centralstyrning, har olika kvalitet på sin verksamhet. Det leder till ”gräset är grönnare på andra sidan”-tankegångar och kommunens insatser bedöms utifrån andras ramar, istället för att kommunerna bedriver samma program genom en central regi. Dock är det positivt med den benchmarking⁷³ som uppstår och det finns tendenser att en effektiv region även har effektiva grannar. Men samma förhållande gäller tvärtom då en mindre effektiv region har grannar med snarlik effektivitet, vilket kan återkopplas till en aktörs missnöje och dennes hämmande av andra, något som kanske skulle kunna åtgärdas genom en central styrning som har andra perspektiv.⁷⁴ Slutligen finner jag även en risk att en lägre aktör friåker på en högre aktörs satsning, då ansvarsområdet överlappas istället för att de båda hjälps åt. Den lägre aktören har förmodligen bättre kunskap om området och således har satsningen bättre möjligheter att lyckas vid samarbete, men den är kanske inte beredd att göra den satsning som krävs och resultatet blir lidande.

⁷¹ Geys & Konrad 2010, s. 34-35

⁷² Mayer 2010, s. 56-61

⁷³ Benchmarking innebär att någon mäter sig med och eftersträvar den som är bäst eller bättre på området.

⁷⁴ Geys & Konrad 2010, s. 36-39

3.4. Den kreativa klassen

Teorin om den kreativa klassen, utvecklad av Richard Florida 2001, behandlar vilken sorts människor det är som genererar tillväxt samt vilka egenskaper ett samhälle behöver ha för att attrahera dem. Den kreativa klassen består, enligt Florida, av två delar; (1) en superkreativ klass där bland andra forskare, ingenjörer, författare, arkitekter och analytiker ingår och (2) en kreativ klass där yrkesgrupper såsom läkare, advokater, direktörer och tekniker ingår. Skillnaderna dessa grupper emellan är att den superkreativa klassen i huvudsak arbetar med att identifiera och lösa problem medan de andra förvisso också gör det men det är inte deras huvudsakliga arbete. Kort sagt är självständigt tänkande det som betalar dessa yrkesgruppers löner.⁷⁵

Floridas forskning har visat att samhällen som har en hög andel kreativ klass har en högre tillväxt och placerar sig högt på listor över högteknologi och innovationer. Vid fortsatta studier fann han samband mellan de kreativa samhällena och mångfald, både etnisk och sexuell, och formulerade framgångsreceptet för ett kreativt samhälle; teknologi, talang samt tolerans. Teknologi behandlar näringslivet, talang innefattar utbildningen och tolerans hur pass öppet och diversifierat samhället är.⁷⁶ Att näringsliv och utbildning är betydelsefullt för samhällets tillväxt är föga förvånande. Däremot är det mer uppseendeväckande att tolerans spelar en roll. Florida förklarar detta med att människor inom den kreativa klassen har andra värderingar än tidigare generationer. De föredrar utmaningar framför trygghet, passion före pengar och värderar bostadsplats högt, varför de ibland väljer en plats och söker sedan jobb där istället för tvärtom.⁷⁷ Därför är samhället och dess utbud oerhört betydande i konkurrensen om den kreativa klassen, och det finns ett antal faktorer som anger platskvalitet. Det bör finnas en brett utbud av arbetstillfällen eftersom den kreativa klassen oftare gör karriärer horisontellt snarare än vertikalt. Vidare bör det finnas ett aktivt fritidsliv och mångfald då de är intresserade av nattklubbar, restauranger och caféer där sociala interaktioner och intryck görs, samt att de själva kan medverka i samhällets formande. Autenticitet uppfattas som viktigt då den kreativa klassen dels identifierar sig med samhället, inte med sitt yrke och dels då unika upplevelser värdesätts.⁷⁸ Därför uppskattas inte näringslivskedjor och Florida uttrycker att *"det kan vara precis lika viktigt att stödja en lokal*

⁷⁵ Florida 2006, s. 103-106

⁷⁶ Ibid., s. 295-311

⁷⁷ Ibid., s. 126-131

⁷⁸ Ibid., s. 268-279

musikscen som att investera i den högteknologiska näringen, och det är utan tvivel mer effektivt än att bygga ett nytt shoppingcenter".⁷⁹

Teorin om den kreativa klassen kritiseras mycket på grund av att den provocerar. Florida anklagas för att driva en agenda eller för att bryta normer, men den kritiken finner jag inte vara sakligt grundad utan läses mellan raderna så den lämnar jag därhän. Annan kritik som kan riktas mot Floridas studier är att barnfamiljer förbises genom att samhällen utformas utefter den kreativa klassens preferenser. Floridas motargument är att allt färre kärnfamiljer finns samt att hans teori inte utesluter grupper då framgångsrika samhällen måste attrahera alla människor.⁸⁰ Det handlar om att skapa ett människoklimat där allas behov tillfredställs, och att anpassa sig efter de universitet som finns i regionen så att dess studenter och forskning tillvaratas. Vidare menar han att den kreativa klassen inte ändrar preferenser utan kommer fortsätta att trivas i kreativa samhällen samtidigt som de antagligen vill att deras barn skall växa upp i kreativa miljöer.⁸¹

Ytterligare kritik riktas mot Floridas användning av begreppet inkomst. Kritiker påvisar att de kreativa centrumen i USA faktiskt tappar invånare, men Florida fokuserar istället på vilka det är som flyttar. Han konstaterar då att samhällena förlorar låginkomsttagare men får istället höginkomsttagare så även om utflyttningen är större är det inte sämre för samhället då höginkomsttagare har mer pengar att spendera. Likaså väljer Florida att mäta invånarnas inkomst istället för att undersöka hur många företag som etablerar sig i samhället.⁸² Avslutningsvis menar kritiker att den kreativa klassen är en elitistisk teori då den exkluderar andra grupper såsom arbetarklassen. Florida argumenterar då för att kreativitet är något biologiskt och att det är upp till var och en att tillvarata sin kreativitet.⁸³ Samtidigt tycker jag inte att det är Floridas fel att siffrorna visar vad de gör.

Avslutningsvis vill jag förklara närmare att även om den kreativa klassen inte är en teori som genererar den mest positiva befolkningskurvan så är det en teori som visar vad som ger ekonomisk tillväxt i ett informationssamhälle. Men för att uppnå en ekonomisk tillväxt behöver den kreativa klassen attraheras och på så vis ökar befolkningen. Det är först när ett samhälle är fullt kreativt som befolkningen minskar, inte på vägen dit. Vidare är det även personernas egenskaper som är det centrala, för även om ett samhälle har en hög befolkningsökning så gör det ingen nytta för samhället om alla nyinflyttade är oskickliga och

⁷⁹ Florida 2006, s. 274

⁸⁰ Florida 2005, s. 20-22

⁸¹ Florida 2006, s. 344-350

⁸² Florida 2005, s. 23f

⁸³ Ibid., s. 3-4

bor där för de billiga hyornas skull. Det är kreativa och initiativrika personer som utvecklar samhällen och för det krävs kompetens.

3.5. Teoretiska avgränsningar

Gällande politiska styrmedel så är jag inte intresserad av eventuella interna styrmedel eftersom jag inte studerar styrmedel inom organisationer. Jag skall studera om kommunerna använder VGR:s styrmedel och således gäller min studie externa styrmedel, det vill säga styrmedel som skall styra aktörer utanför den instiftande aktören. Vidare kommer jag inte att bedöma styrmedlen utifrån kriteriet effektivitet per krona. För att göra det krävs en utvärdering av varje insats som gjorts till följd av ett styrmedel och hur mycket insatsen kostade, och det ligger som sagt inte i uppsatsen syfte att utvärdera diverse projekt. Istället undersöks om styrmedlen används och om en diskrepans råder mellan kommunerna och VGR. Slutligen är det, givet den styrmedelstrikotomi jag valt att använda, inte processen bakom styrmedlens uppkomst jag är intresserad av utan att klargöra vilka styrmedel som existerar och vad som krävs för en lyckad implementering.

Även i MLG avgränsar jag mig från processen som ledde fram till de föreliggande styrmedlen. Det vore oerhört intressant att studera alla förhandlingar och kompromisser som görs mellan nivåerna men jag har dels inte möjligheten då styrmedlen redan är fastställda och dels inte tillräckligt med tid för att göra det på ett tillräckligt tillfredsställande sätt (en sådan uppsats skulle förmodligen kräva år av regelbundna studier av möten). Men framförallt ligger det inte inom ramen för mitt syfte då jag inte undersöker problematiken som finns vid samordning i högre utsträckning än att utröna om kommunerna är ense med VGR. Vidare kommer jag inte att bedöma huruvida asymmetrisk information existerar mellan organisationer eller ej då jag ställer mig oerhört tveksam till varför respondenterna skulle berätta något sådant för mig. Enligt liknande resonemang kommer jag inte att undersöka om kommunerna friåker på VGR eller sina grannar. Därför utgår jag från att alla inblandade aktörer har tillgång till samma information och att de inte utnyttjar varandra.

Angående den kreativa klassen kommer jag inte att använda mig av statistik, såsom Florida, för att påvisa hur pass kreativt ett samhälle är. Istället kommer jag att fokusera kvalitativt på innebörden av styrmedlen för att undersöka om de inriktar sig mot den kreativa klassen.

3.6. Forskningsfrågor

Givet mitt syfte, upplägg och mina teoretiska vägval kommer den första studien att utgå från följande forskningsfråga:

- Vilka styrmedel använder Västra Götalandsregionen för att motverka landsbygdens avbefolkning?

Genom att besvara denna fråga vet jag vilka styrmedel VGR använder och kan därefter utröna hur VGR:s samhällsstyrning ser ut. Meningen med den här frågan är inte att lista VGR:s styrmedel mot avbefolkning genom att konstatera att de till exempel har 5 ekonomiska och 27 informativa styrmedel. Istället vill jag få svar på hur styrningen ser ut och frågor i stil med: vad är det som prioriteras?; finns det hierarkiska drag?; förekommer någon form av tvång? Sedan kan jag gå vidare till den andra studien där uppsatsens tyngdpunkt ligger. För att genomföra den studien har jag följande tre frågor till min hjälp:

- Hur förhåller sig kommunerna till Västra Götalandsregionens styrmedel mot avbefolkning?
- Finns det någon motsättning i styrningen?
- Varför har vissa landsbygdskommuner en positiv befolkningsutveckling medan andra har en negativ?

Med dessa frågor kan jag besvara hur, och om, VGR:s styrmedel används i kommunerna samt om kommunerna motsätter sig styrmedlen. På så vis kan styrmedelsproblematiken lyftas fram där en lyckad implementering kräver enighet mellan alla inblandade aktörer, men som antagligen är svår att uppnå. Detta leder sedan fram till en jämförelse mellan befolkningsmässigt framgångsrika kommuner och deras mindre lyckade likar, där min ambition är att utröna varför, trots liknande förutsättningar, befolkningsutvecklingen är högre i en del kommuner men mindre hos andra. Avslutningsvis vill jag återigen förtydliga att det är styrmedel i förhållande till samhällsstyrning, det vill säga VGR:s styrning av kommunerna, jag koncentrerar mig på.⁸⁴

3.7. Operationalisering

Jag kommer att applicera Feltenius tudelning av styrmedelstrikotomin på VGR:s styrmedel mot avbefolkning för att fastställa vilken typ de tillhör, det vill säga hårda eller mjuka, och vad som krävs för att de skall implementeras lyckosamt. Ett exempel på en sådan förutsättning är att desto mer tvingande ett styrmedel är desto mer legitimitet behöver finnas

⁸⁴ Se "Syfte" på sida 8 för påminnelse

hos styrmedlet i sig självt eller hos den instiftande aktören. Denna information kompletteras sedan med Salamons kriterier för att bedöma hur möjligheterna till önskade effekter ser ut. Således besvarar jag forskningsfrågan för min första delstudie samtidigt som jag har delar av det underlag som krävs för att besvara den andra delstudiens forskningsfrågor.

MLG använder jag för att lyfta fram de svårigheter som finns när aktörer på olika nivåer samarbetar med en fokusering på kommunens synpunkt på processen. Styrmedelsteorin bidrar med en snarlik information men MLG lägger till ytterligare en dimension då den koncentrerar sig på samverkan samt den demokratiska och auktoritära processen, snarare än styrmedlens egenskaper och relationen mellan nivåerna. På så vis kommer jag att utröna om det föreligger några konflikter i styrmedelsprocessen samt om det förklarar varför en kommun är mer framgångsrik än en annan.

Teorin om den kreativa klassen använder jag för att ta reda på om styrmedlen mot avbefolkning inriktar sig mot personer som ger tillväxt i ett längre perspektiv. Det är således ett sätt för mig att bedöma om styrmedlen kommer att generera en framtida tillväxt, och därigenom motverkar landsbygdens avbefolkning, och om det råder motsättningar inom styrmedlen. Ett exempel på en motsättning kan vara att styrmedlet inriktar sig på pensionärer och studenter samtidigt vilket inte ligger i linje med en fullständig satsning på mot den kreativa klassen vilket kan hämma utvecklingen.

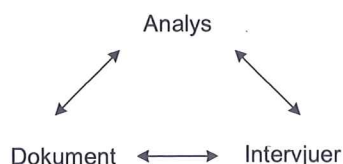
4. Design och metod

För att besvara mina forskningsfrågor har jag använt forskningsdesignerna intensiv fallstudie och komparativ studie, båda med en kvalitativ strategi. Forskningsdesignerna valdes eftersom jag studerat Västra Götalandsregionens styrmedel (fallet) under en period och inte under flera olika perioder (intensiv) och sedan jämfört kommunernas användning av styrmedlen med varandra (komparativ).⁸⁵

Först behövde jag kartlägga det regionalpolitiska arbetet inom VGR för att sedermera kunna utröna vilka styrmedel regionalpolitiken har och hur de påverkar kommunerna. Denna kartläggning gjordes genom att besöka de olika inblandade aktörernas hemsidor samt studera deras gällande styrdokument. Den dokumentation jag lagt under lupp är huvudsakligen tillväxtprogram samt visions- och strategidokument.⁸⁶ Den insamlade informationen har sedan utgjort grunden för intervjuer med ledande politiker och tjänstemän verksamma inom VGR:s regionalpolitik.

Därefter studerade jag kommunernas arbete mot avbefolkning med en särskild fokusering på deras förhållande till VGR:s styrmedel samt om det råder en enighet eller en konflikt i styrmedelsprocessen. Detta görs främst genom att intervjua ledande politiker och tjänstemän, information som sedan kompletteras med deras budgets.

Den uppmärksamma läsaren upptäcker att jag använt triangulering då jag dels genomfört en policyanalys och dels utfört djupintervjuer. Styrkan i triangulering är att jag kontrollerar informationen från den ena forskningsmetoden med den andra och därigenom erhålls ett mer säkerställt resultat.⁸⁷ Från policyanalysen fick jag således svar på vad som bör och skall göras medan djupintervjuerna gav mig svaret på vad som faktiskt görs.



Figur 3 – Egentillverkad modell över min triangulering.

⁸⁵ Bryman 2008, s. 52-62

⁸⁶ Se Bilaga 1 för dokumentförteckning

⁸⁷ Bryman 2008, s. 379

4.1. Urval

I denna uppsats har jag i min första studie valt att studera Västra Götalandsregionens styrmedel mot landsbygdens avbefolkning, för att sedan applicera de slutsatserna på min andra studie rörande hur kommunerna använder styrmedlen och varför vissa kommuner har en positiv befolkningskurva medan andra har en negativ. För att besvara min sista forskningsfråga på bästa sätt har jag valt att jämföra två kommuner med liknande förutsättningar där den ena kommunen ökat i invånarantal de senaste fem åren (2006-2010) medan den andra minskat. Att studera fler kommuner hade varit önskvärt men tyvärr finns det inte tillräckligt med tid för det inom ramen för denna uppsats. Vilka val jag gjort presenteras nedan.

Varför jag valde att studera VGR beror på två orsaker. För det första fann jag det intressant att det råder en avbefolkning på landsbygden inom VGR trots att det är en av Sveriges mest växande regioner. Det borde alltså innebära att det finns resurser för att motverka avbefolkningen. Den andra orsaken är rent praktisk. Eftersom jag bor i Göteborg är det lättare för mig att intervjua mina respondenter på plats, är mindre resurskrävande samt att jag från början har en någorlunda bra bild av regionens möjligheter och utmaningar.

Valet av två kommuner var en betydligt mer utdragen och komplicerad process där jag beslöt mig för att basera mitt urval på fyra kriterier; (1) liknande förutsättningar, (2) inte vara turistkommuner (3) att kommunerna skulle befinna sig i intervallet 7 500 och 15 000 invånare samt (4) ökat respektive minskat mycket i befolkning de senaste fem åren.⁸⁸ Valet föll till slut på Götene respektive Töreboda kommun.

Kommunnamn	Folkmängd 2 010	Folk- ökning	Folkmängd 2 009	Folk- ökning	Folkmängd 2 008	Folk- ökning	Folkmängd 2 007	Folk- ökning	Folkmängd 2 006	Folk- ökning	Förändring 2006-2010
Götene	13 223	37	13 186	101	13 085	29	13 056	97	12 959	80	344
Töreboda	9 113	-142	9 255	-1	9 256	-120	9 376	8	9 368	-102	-357

Tabell 1 – Götene respektive Töreboda kommuns befolkningsförändring 2006-2010.⁸⁹

Både Götene och Töreboda tillhör Skaraborg och kommungruppen Varuproducerande kommuner (vilken innehåller kommuner där mer än 34 procent av befolkningen inom 16-64 år arbetar inom varuproduktion)⁹⁰ och ligger inom intervallet. Båda har även varit någorlunda konsekventa i sin befolkningsförändring; ökat i Götene fall och minskat i Törebodas fall, där Töreboda förvisso ökade sin befolkning knappt under 2007 men har i övrigt presenterat

⁸⁸ För en detaljerad beskrivning av mitt urval och motiveringar av mina kriterier se bilaga 2.

⁸⁹ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

⁹⁰ Sveriges Kommuner och Landsting: Kommungruppsindelning 2011, s. 30-32

minusstatistik och således förbiser jag en eventuell pendlingstendens. Ökningen respektive minskningen med fler än 300 personer anser jag vara mycket.

4.2. Textmaterial

För att göra en trovärdig och gedigen uppsats så behöver mycket data samlas in och bearbetas. Lyckligtvis befinner jag mig i ett tidevarv där mycken information finns lättåtkomlig för allmänheten samt i ett land där de offentliga organisationernas arbete beskrivs utförligt, och således består stora delar av min informationsinsamling av olika dokument, litteratur och rapporter som sammanställts av andra. Den information jag använt uppfyller de kriterier som finns för dokumentanalys vilket jag sedan utfört för att infria mitt syfte.⁹¹

Uppsatsen härstammar från SCB:s sammanställning "Beskrivning av Sveriges befolkning 2008", Institutet för Framtidsstudiers rapport "Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004" och två statistiskt grundade antologier "Medborgarna, regionen och flernivådemokratin" respektive "En region blir till – Västra Götalandsregionen 1999-2008". Därifrån väcktes mina forskningsfrågor om avbefolkning på landsbygden och en regions komplicerade styrning. Informationen jag erhållit där har sedan kompletterats med ytterligare informationssökning via hemsidor, lagtext, litteratur och andra rapporter (det jag använt återges i källförteckningen) för att styrka och bredda materialets innehåll. I detta arbete sammanställdes samtidigt materialet som utgör mitt bakgrundskapitel beskrivande den regionalpolitiska strukturen.

Dokumenterna till min första studie samlades in via VGR:s hemsida där styrdokument (budget samt tillväxt- och visionsdokument) fanns tillgängliga för nedladdning. Dessa dokument gav mig en redogörelse för VGR:s inriktning samt en beskrivning av deras styrmedel. Informationen därifrån har mycket legat till grund för min första studie.

Till min andra studie var det betydligt svårare att samla in dokumentation då kommunerna inte har några övergripande visions- eller strategidokument.⁹² Istället bestod textmaterialet av "Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013", vilket hämtades från Skaraborgs kommunalförbunds hemsida, och årsredovisningar för 2009 och 2010 samt budget för 2011 vilka fanns tillgängliga på respektive kommuns hemsida. Det delregionala tillväxtprogrammet anses som ytterligare ett styrdokument men är utformat av Skaraborgs kommuner själva, varför det inte ingår i den första delstudien. Årsredovisningarna och budgetarna användes för att få en bättre bild av kommunernas verksamhet de senaste åren, för att kontrollera uppgifter

⁹¹ Bryman 2008, s. 515f

⁹² Det framgick efter förfrågan vid intervjutillfällena.

från respondenterna samt för att konstruera intervjufrågor. Naturligtvis finns det äldre årsredovisningar och budgetar att tillgå, fast inte via nedladdning utan som beställning. Eftersom dokumentens primära syfte var att upplysa mig så ansåg jag det vara tillräckligt med de som fanns tillgängliga och därför gjordes inte någon beställning.

4.3. Intervjuer

Den information jag erhållit från dokumentinsamlingen beskriven ovan kompletterades med intervjuer för att jag därvid fick möjligheten att ställa mer specifika och djupare frågor för mitt ändamål. De respondenter jag intervjuat har dels valts ut genom direkt kontakt med vederbörande och dels genom snöbollsurval där jag guidades till den mest lämpliga personen via receptionister, kommunikatörer och liknande.⁹³ Oavsett urvalsprocess har jag säkerställt att den aktuella personen är insatt i ämnet och kan tänkas besvara mina frågor.

För att få en så bra och bred bild som möjligt på min empiri så intervjuade jag en ledande politiker och en tjänsteman som arbetar med utvecklingsfrågor i VGR samt i respektive kommun. Detta för att jag dels får politikernas syn på avbefolkningen och dels för att tjänstemännen har bättre inblick i vad som faktiskt görs för att motverka den. Nedan redogörs för en anonymiserad lista, efter önskemål, av respondenterna:

- VGR: Politiker med insyn i både Regionutvecklingsnämnden och Beredningen för Hållbar Utveckling
- VGR: Tjänsteman, en enhetschef på regionutvecklingssekretariatet
- Götene kommun: Politiker i ledande position
- Götene kommun: Tjänsteman
- Töreboda kommun: Politiker i ledande position
- Töreboda kommun: Tjänsteman

Intervjuerna baserades på en intervjumall jag sammanställt⁹⁴ och innan varje enskild intervju anpassades denna med specifika frågor riktade direkt till den aktuella organisationen och respondentens ämbete. Under intervjuens gång ställdes även följdfrågor vid dess eventuella tillkomst. Denna semistrukturerade variant valdes för att jag ansåg att dess flexibla konstruktion gav mig möjligheten att finna nya vinklar samtidigt som jag hade en solid bas att utgå ifrån.⁹⁵ För att garantera att jag inte missat eller glömt något viktigt som sades under intervjun så spelades intervjun in med en diktafon för att möjliggöra återuppspelning. Härmed

⁹³ Bryman 2008, s. 184-185

⁹⁴ Se bilaga 3 för förteckning av frågor

⁹⁵ Bryman 2008, s. 438f

säkerställer jag även min data då andra kan få tillgänglighet till intervjun samtidigt som inga felciteringar görs.⁹⁶ I alla fall utom vid intervjun med politikern i VGR genomfördes intervjun på plats. I undantagsfallet gjordes en telefonintervju istället.

Därutöver gjordes en kort telefonintervju med en utredare på Länsstyrelsen, för att komplettera och utveckla redan insamlad data. Till denna intervju användes helt skilda frågor och jag vill tydliggöra att denna intervju endast var för att komplettera och utveckla viss information.

4.4. Metodologiska avgränsningar

Utöver den geografiska avgränsningen av mitt urval så har jag avgränsat mig till de politiska nivåerna landsting och kommun. Detta på grund av att det, i mitt fall, är VGR och kommunerna som är ytterst ansvariga för regionens utveckling. Staten och EU anger den regionalpolitiska inriktningen och fördelar resurser medan det praktiska arbetet utförs på regional och lokal nivå. Vidare kommer jag vid budgetanalyser inte att fokusera på siffror utan att koncentrera mig på de textstycken som finns vilka anger prioriteringar och motiveringar för budgetens aktiviteter. Slutligen har jag avgränsat mig från att forska på projektnivå då jag inte har den tiden som krävs för att kunna ta reda på alla projekt som styrmedlen resulterat i och att utvärdera dem. Istället undersökte jag om styrmedlen används i kommunerna och koncentrerar mig på om de tillämpas och hur den processen ser ut.

Jag har även gjort en avgränsning i tid från 2007 till nutid. Detta eftersom det rikstäckande styrdokumentet "En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013" inrättades 2007 och det är det som ligger bakom de rådande styrmedlen. Därför är tidigare insatser och styrmedel irrelevanta för studien. Dock har jag vid mina intervjuer inte ställt frågor om någonting har förändrats under de år som gått sedan 2007 då denna studie är intresserad av samhällsstyrningen överlag, vilken inte skall ha förändrats eftersom inga revideringar av styrdokumentet eller nya sådana har uppkommit under tiden.

⁹⁶ Bryman 2008, s. 451-455

4.5. Validitet och reliabilitet

Det är viktigt att en uppsats är valid, det vill säga hur väl tillvägagångssättet uppfyller uppsatsens syfte. Inom kvalitativa studier pratas det om två olika validitetsbegrepp; intern validitet och extern validitet. Intern validitet visar hur väl resultat och teori sammankopplas och extern validitet behandlar i vilken utsträckning resultat kan generaliseras, det vill säga hur väl studien kan kopplas till verkligheten.⁹⁷

Mitt syfte var att kartlägga VGR:s styrmedel mot avbefolkning (delstudie 1) och därefter att studera landsbygdskommuners förhållningssätt till styrmedlen, eventuella motsättningar samt vad som kan avgöra framgång eller misslyckande sett till befolkningsutveckling (delstudie 2). Med hjälp av litteraturen om politiska styrmedel kunde jag utröna styrmedlen i styrdokumenterna och således har den första delstudien en hög intern validitet. Den andra delstudien har dock en lägre intern validitet då förhållningssätt och motsättningar främst återges genom intervjuer där jag får del av en persons uppfattning och inte hela kommunens. Förvisso var mina respondenter ledande politiker och tjänstemän vilka har olika uppfattningar och ger en bredare bild, men ett deltagande på ett sammanträde med exempelvis Beredningen för Hållbar Utveckling eller kommunfullmäktige skulle förmodligen ge mig en ännu bättre bild av förhållningssätt till och motsättningar hos styrmedlen. Likväl bidrar litteraturen om multi-level governance och politiska styrmedel med element som förklarar den föreliggande problematiken. Gällande kommuners framgång eller misslyckande ur ett befolkningsperspektiv så är min interna validitet låg. En kommuns befolkningsutveckling kan förklaras av fler faktorer än kommunens anpassning i flernivådemokratien och styrmedels effektivitet. Exempelvis kan geografi, marknadsföring, skattesats, politiskt klimat och trygghet påverka attraktionskraften och det är något jag inte undersöker i någon högre utsträckning.

Eftersom jag gjort en intensiv fallstudie så har jag, i likhet med många andra studier av samma karaktär, svårt att generalisera min studie.⁹⁸ Flernivåproblematiken finns överallt men just VGR:s struktur är unik i och med BHU och kommunalförbund, därför minskas min externa validitet utanför VGR men är någorlunda hög inom VGR. Dock bidrar denna studie till en bättre insikt om vilka problem som kan existera, hur de ser ut samt vad de grundas på och det är något som alla kan ha en fördel av att beakta oavsett struktur. Vidare har alla kommuner olika förutsättningar och anpassar sig på olika sätt efter rådande styrmedel vilket

⁹⁷ Bryman 2008, s. 376f

⁹⁸ Ibid., s. 391f

även det minskar min externa validitet. Men jag vill ändå hävda att min studie, oavsett resultat, underlättar för förståelsen av frågor kring varför vissa landsbygdskommuner avbefolkas mer än andra. Därmed anser jag att min uppsats har en viss extern validitet om än inte så hög.

Angående reliabilitet så finner jag inga belägg för att denna uppsats trovärdighet skall ifrågasättas. Den information jag använt kommer från tillförlitliga utgivare och intervjuer. Textmaterialet har behandlats källkritiskt, dock är det svårare för mig att bedöma autenticitet hos respondenterna då jag endast mött dem en gång. Men jag uppfattade deras svar som ärliga och opartiska eftersom de stundtals gav personliga svar och, vilket framgår senare, svar som var uppseendeväckande.⁹⁹

4.6. Analysverktyg

Utifrån tidigare beskrivna teorier har jag konstruerat ett analysverktyg för att underlätta min analys och sedermera besvara mina forskningsfrågor. Analysverktyget beskriver vilka frågor jag ställer till VGR:s styrdokument och vilken typ av styrmedel det är som används eller skall användas. När något som går att härleda till en faktor omnämns så görs en markering vid den faktorn under den typ av styrmedel som tillämpas. Trots att detta inte är en kvantitativt orienterad uppsats så är en sådan kartläggning till min hjälp för att bedöma prioriteringar och motsättningar. Det kommer att förenkla struktureringen av såväl empiri som analys då jag löpande kommer att tolka materialet för att fylla mitt analysverktyg.

Analysverktyg		Typ av styrmedel	
Innehåll		Hårda styrmedel	Mjuka styrmedel
<i>Områdesprioritering</i>	Storstadssatsning		
	Landsbygdssatsning		
<i>Samverkan uppmuntras ej?</i>			
<i>Finansiering</i>	VGR medfinansierar		
	Kommunal finansiering		
<i>Kontrollering</i>	Tillsyn		
	Utvärdering		
<i>Insatsfokusering</i>	Attrahera ny befolkning		
	Behålla befolkning		
<i>Satsning på annan grupp än kreativ klass?</i>			

Tabell 2 – Analysverktyg.

⁹⁹ Thurén 1992, s. 70-72

Min analys kommer att tillämpa Feltenius klassificering då jag med den på ett enkelt och strukturerat sätt kan klassificera styrmedlen i hårda och mjuka.¹⁰⁰ Även om min studie inte undersöker i vilken fas i övergången mellan government och governance VGR och dess kommuner befinner sig i så kan jag anknyta det tankesättet till MLG gällande hierarki och samordning. Vidare förenklar Feltenius system kategoriseringen eftersom styrmedel kan komma i ”paket”¹⁰¹ då jag till exempel kan kategorisera ett informativt styrmedel kombinerat med ett ekonomiskt i den mjuka gruppen.

Faktorn *Områdesprioritering* utgår från min egen tes att VGR inriktar sig mer mot storstadsregioner än mot landsbygden för att städerna skall växa och gynna angränsande landsbygd i ett senare skede. *Samverkan uppmuntras ej?* grundas på både styrmedels- och MLG-litteraturen där samarbete är essentiellt för ett styrmedels implementering samt för att enighet skall uppstå.¹⁰² Varför jag valt att inte göra markeringar när samverkan uppmuntras beror på att jag utgår från att det främjas i enlighet med teorierna; det är saker som motsätter sig teorierna jag är ute efter. Således gör jag en markering om det exempelvis uppmuntras till att arbeta i egen regi. Ett liknande resonemang gäller den sista faktorn om satsning på annat än kreativ klass. *Finansiering* respektive *Kontrollering* utgår från MLG och tankesättet med överlappande ansvarsområden och hierarki.¹⁰³ Om VGR och kommunerna delar på finansieringen visar det på överlappande ansvarsområden och beroende på hur kontrolleringen utförs kan ett eventuellt hierarkiskt förhållande utrönas. Tillsyn anser jag vara hårdare då det innebär en granskning och övervakning av politiska besluts implementering,¹⁰⁴ och visar således på någons överordnad. Utvärdering är av en mjukare karaktär då det utförs med avsikt att utvärdera och förbättra snarare än att befalla och granska. Således kommer tillsyn att markeras under hårda styrmedel och utvärdering under mjuka.

De två sista faktorerna baseras på teorin om den kreativa klassen. Eftersom landsbygdens avbefolkas i VGR tolkar jag det som att det är för lite kreativ klass i regionen och således behöver ny befolkning attraheras. Antonis studier styrker delvis detta då de visar att Västsverige ligger efter både Sydsverige och Stockholmsregionen i andel kreativ klass och att Göteborgs arbetsmarknadsregion har mindre tillväxt än Malmö respektive Stockholms dito.¹⁰⁵ Jag vill dock framhäva att det inte är något fel med att försöka behålla den nuvarande

¹⁰⁰ Feltenius 2010, s. 64-67

¹⁰¹ Howlett 2005, s. 34

¹⁰² Ibid., s. 33-48; Mayer 2010, s. 57-61

¹⁰³ Hooghe & Marks 2010, s. 17-23

¹⁰⁴ Johansson 2006, s. 13

¹⁰⁵ Antoni 2007, s. 39f; 2008, s. 87-105

befolkningen, men då regionen för tillfället har en låg andel kreativ klass så behöver den nuvarande befolkningen antingen utvecklas eller så behöver nya invånare attraheras. Slutligen frågar jag om det är en fullständig satsning på den kreativa klassen eller om det satsas på grupper utöver dem? För även om den kreativa klassen gillar diversifierade och livliga samhällen så finns det samhällsgrupper som, enligt min uppfattning, inte konstant bidrar till samhällets utveckling men som ändå kan vara önskvärda för ett samhälle. Exempel på sådana grupper är pensionärer och turister som inte är delaktiga i samhället på samma vis som den kreativa klassen och bidrar således mindre till samhällets utveckling. Med det sagt, så menar jag inte att de inte tillför samhället någonting och att de inte bör existera i kreativa samhällen. Givetvis är de välkomna och även den kreativa klassen blir pensionärer en dag, men genom att försöka attrahera fler turister och pensionärer än de som redan finns så görs inte en fullständig satsning på den kreativa klassen. Vidare består turismnäringen ofta av enklare serviceyrken där den anställda främst arbetar med att tillgodose andra till skillnad från att lösa problem samt agera kreativt och innovativt.¹⁰⁶ Jag vill också tydliggöra att det här inte är mina värderingar utan dessa ståndpunkter tillhör teorin om den kreativa klassen.

¹⁰⁶ Florida 2006, s. 103-106

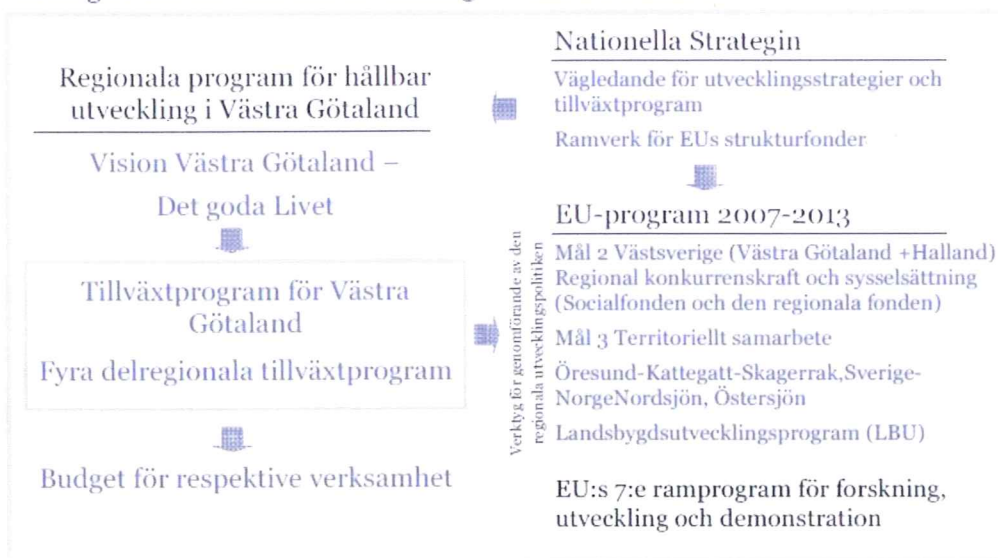
5. Delstudie 1 – Västra Götalandsregionens styrmedel mot avbefolkning

I detta kapitel redogör jag för empirin i min första delstudie, det vill säga styrdokument och intervjuer, samtidigt som jag löpande tolkar materialet och fyller i mitt analysverktyg, förutom vid intervjuerna där jag tillämpar ett annat upplägg.¹⁰⁷ Den löpande tolkningen görs för att minska andelen text och upprepningar eftersom jag i min analys annars varit tvungen att repetera empirin för att fylla i analysverktyget. Således skall det mesta av kapitlet ses som både empiri och analys på samma gång.

5.1. Västra Götalandsregionens styrdokument

Det är de centrala styrdokumenterna som är centrala i min studie då det är de som anger inriktningen för regionalpolitiken och fungerar således som styrmedel i sig själva. Figur 4 nedan fann jag i ett av Västra Götalandsregionens styrdokument och redogör för hur de regionalpolitiska styrdokumenterna hänger ihop.

Strategier för tillväxt och utveckling i Västra Götaland



Anm: Figuren beskriver centrala styrdokument samt grundläggande beslutsstrukturer för det regionala utvecklingsarbetet i Västra Götaland.

Figur 4 – Styrdokument för Västra Götaland.¹⁰⁸

Figur 4 illustrerar kortfattat vad som utgör grunden för respektive styrdokument samt de föreliggande nivåerna. Som figuren antyder så är respektive nivåns styrdokument en nedbrytning av riktlinjer och målsättningar från överstående nivå anpassade efter de regionala och lokala förutsättningarna, och som synes är "Vision Västra Götaland – Det goda livet" det

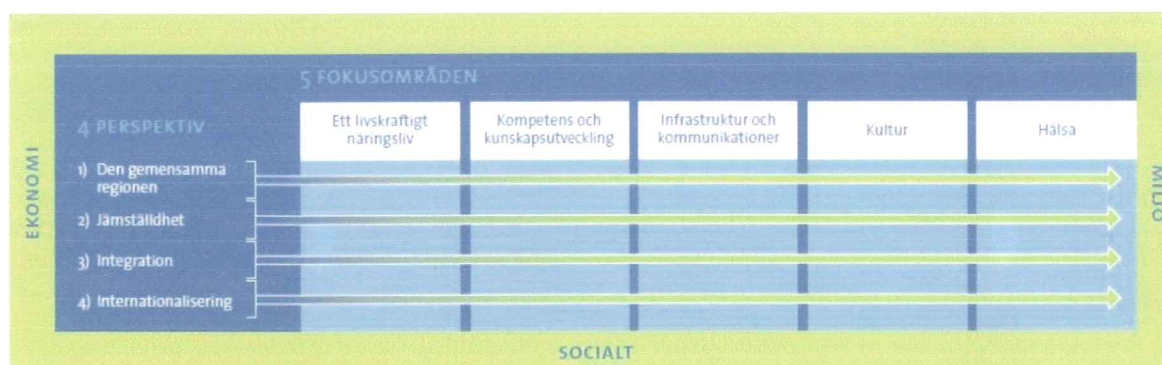
¹⁰⁷ För påminnelse se "Analysverktyg" på sida 32 och "Design och metod" på sida 26

¹⁰⁸ Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, s. 10

översta regionala styrdokumentet. Därför redogör jag först för visionen och behandlar därefter VGR:s tillväxtprogram samt budget. De delregionala tillväxtprogrammen fastslås av respektive kommunalförbund, i vilka VGR inte ingår, varför de delregionala tillväxtprogrammen behandlas först i nästa studie. Det är således kommunerna och inte VGR som bestämmer dess innehåll även fast viss påverkan, som synes i figuren ovan, kommer från VGR:s styrdokument.

5.1.1. Vision Västra Götaland – Det goda livet

Visionen framtog av VGR, kommunerna samt andra aktörer såsom utbildnings-, arbetsmarknads- och statliga organ 2005, och är således inte baserad på ”En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013”. Visionen utgör underlaget för det gemensamma utvecklingsarbetet i VGR där det goda livet står i centrum. Förutsättningen är en hållbar utveckling ur dimensionerna *ekonomi*, *socialt* och *miljö* där varje beslut skall beakta varje dimension ur ett långt perspektiv. Till detta kommer fyra perspektiv som i sin tur skall präglade fem fokusområden vilka är prioriterade i utvecklingsarbetet.¹⁰⁹ Förhållandet mellan dimensionerna, perspektiven och fokusområdena illustreras i figuren nedan.



Figur 5 – Hållbar utveckling i Västra Götalandsregionen.¹¹⁰

Till att börja med så är dimensionerna väldigt kortfattat förklarade och säger egentligen ingenting om samhällsstyrning mer än utvecklingsarbetet skall vara hållbart, och därför tar min policyanalys först vid i de fyra perspektiven. Perspektiven tolkar jag som värderingar eller tankesätt som skall präglade arbetet på fokusområdena. Det första perspektivet *Ett gemensamt Västra Götaland* ger givetvis en uppmuntrande syn på samordning där regionens

¹⁰⁹ Västra Götalandsregionen: Vision Västra Götaland – Det goda livet, s. 2-5

¹¹⁰ Ibid., s. 4

delar samspelar med varandra för en bättre tillväxt, välfärd och kulturliv. Vidare nämns "*Växtkraft och långsiktigt positiv befolkningsutveckling i de fyra regiondelarna*"¹¹¹ vilka omfattar såväl landsbygd som storstäder och därmed görs en markering för båda kriterierna under områdeprioritering. Slutligen förordas en ökad tillgänglighet och att varje människas potential skall tillvaratas vilket är i linje med den kreativa klassens önskemål. Det tredje perspektivet *Integration* förordar mångfald och diversifiering helt i linje med den kreativa klassen och uppmuntrar även samverkan mellan samhällsaktörer för att förbättra integrationen. Resterande perspektiv, *Jämställdhet* och *Internationalisering*, är inte inriktade mot något inom ramen för mitt analysverktyg och motverkar inte den kreativa klassen.¹¹² Internationalisering skulle kunna ge intryck av en storstadssatsning men det förutsätter förkunskaper om Göteborgs betydelse för VGR och dess internationella kontakter, och det är ingenting som antyder på en särskild satsning på Göteborg.

De fem fokusområdena är mer detaljerade utan att vara riktigt konkreta. Det första fokusområdet *Ett livskraftigt och hållbart näringsliv* framhäver betydelsen av samordning mellan forskning, näringsliv och samhälle för att driva utvecklingen framåt. Vidare vill VGR ha ett diversifierat och miljöinriktat företagsklimat där nyföretagande frodas och som präglas av innovation och förnyelse för global konkurrens och är intressant för investeringar, något som snarast attraherar den kreativa klassen. Det som kan motverka den är dock att "*Västra Götaland är långsiktigt Skandinaviens mest besökta, uppskattade och inkomstbringande turismregion*",¹¹³ vilket är en del av fokusområdet. En sådan satsning kommer garanterat att sluka resurser som annars hade kunnat satsas i forskning, utbildning, näringsliv eller kultur och således gynnat den kreativa klassen. Härmed markeras en satsning mot annat än kreativ klass. Området *Ledande i kompetens och kunskapsutveckling* fortsätter i samverkans och den kreativa klassens tecken. Det inriktas mot högutbildade, valfrihet, delaktighet och möjligheter inom utbildningen samt utbredd samverkan såväl inom skolväsendets aktörer och med övriga samhället. En särskild intressant ambition är vad de kallar "det västsvenska universitet" där regionens universitet och högskolors nära samordning skall göra forskningen konkurrenskraftig och effektiv i såväl en global kontext som i användningen av resurser.¹¹⁴

Infrastruktur och kommunikationer med hög standard klargör visionen att VGR skall vara Nordens främsta transportregion och vara pådrivande i den svenska ekonomin. Häri uppfattar

¹¹¹ Västra Götalandsregionen: Vision Västra Götaland – Det goda livet, s. 8

¹¹² Ibid., s. 8f

¹¹³ Ibid., s. 11

¹¹⁴ Ibid., s. 12

jag både storstads- och landsbygdssatsningar. Det förra då VGR skall ha *"Direktflyg till Europas viktigaste destinationer"*, vara *"Nordens nav för sjötransporter och sjögods"* samt att *"Göteborgsområdet är norra Europas logistikcentrum"*.¹¹⁵ I alla dessa tre, och särskilt i den sista, har Göteborg en oerhörd betydelse med dess hamn och regionens två största flygplatser, för att inte nämna dess enorma storlek i förhållande till de andra städerna i VGR. Men till landsbygdssatsningarna hör investeringar i infrastruktur såväl när det gäller väg, järnväg och bredband, vilket bland annat inriktningen *"Investeringar i infrastrukturen som främjar en hållbar tillväxt, god tillgänglighet till och inom Västra Götaland samt ger hög säkerhet och en positiv utveckling i regionens alla delar"*¹¹⁶ belyser. Detta skall öka tillgängligheten, förbättra kollektivtrafiken och möjliggöra höghastighetsuppkoppling i regionens alla delar. Således markerar jag återigen både storstads- och landsbygdssatsning. De två sista fokusområdena, *En ledande kulturregion* respektive *En god hälsa*, främjar den kreativa klassen med insatser mot kultur och dess utveckling, samt för en bättre hälsa. I det sistnämnda området återkommer även samordning då samhällets olika aktörer skall samverka för att främja förutsättningarna för en god hälsa.¹¹⁷

Gällande genomförande så ligger ansvaret att utforma mål, strategier och åtgärder hos de aktörer som har ansvar för respektive fråga. Målen skall vara konkreta, tidssatta och uppföljningsbara. Hur det skall finansieras framgår ej, dock framgår att uppföljning och utvärdering skall göras av dels den ansvariga aktören och dels av en oberoende aktör. Det skall ske löpande och vara en lärande process. Årligen hålls ett öppet seminarium där utvärderarna presenterar sina resultat och diskuterar framtiden.¹¹⁸

Ovanstående information återspeglas i analysverktyget på följande sätt:

¹¹⁵ Västra Götalandsregionen: Vision Västra Götaland – Det goda livet, s. 14

¹¹⁶ Ibid.

¹¹⁷ Ibid., s. 15f

¹¹⁸ Ibid., s. 18f

Analysverktyg		Typ av styrmedel	
Innehåll		Hårda styrmedel	Mjuka styrmedel
Områdesprioritering	Storstadssatsning		II
	Landsbygdssatsning		II
Samverkan uppmuntras ej?			
Finansiering	VGR med finansierar		
	Kommunal finansiering		
Kontrollering	Tillsyn		
	Utvärdering		I
Insatsfokusering	Attrahera ny befolkning		
	Behålla befolkning		
Satsning på annan grupp än kreativ klass?			I

Tabell 3 – Analysverktyg för Vision Västra Götaland.

Som synes är det få styrmedel som skönjes i Vision Västra Götaland och de är alla mjuka och av informativ karaktär. Det är inte särskilt förvånande då det är ett visionsdokument och inget strategidokument per se, och trots att ordet ”ska” används flera gånger så är det inget som uppfattas som tvingande i visionen.

Två områdesprioriteringar identifierades, positiv befolkningsutveckling i alla delar respektive investeringar i regionens infrastruktur, och vid båda tillfällena förordades satsningar på såväl landsbygd som storstad. En satsning urskiljdes där målgruppen inte var den kreativa klassen då VGR skall vara Skandinavien främsta turismregion. Slutligen fann jag att utvärderingar skulle genomföras vilka skulle vara lärande för deltagarna, vilket stämmer överens med nivåernas likställdhet.

Vad jag inte fann var styrmedel mot samordning samt faktorerna finansiering och insatsfokusering. Något styrmedel mot samordning antog jag att jag inte skulle finna då snarare en utökad samordning ligger i dagens tidevarv. Samma antagelse gjordes gällande finansiering eftersom visioner anger övergripande inriktningar och hur de skall finansieras får tillräknas detaljer och behandlas i mer uttömmande dokument. Däremot förväntade jag mig någon form av insatsfokusering, såsom att VGR skall ha landets minsta utflyttning eller landets högsta inflyttning, men inga sådana intentioner urskiljdes. Att ha en positiv befolkningsutveckling i alla delar kan dock, beroende på tolkning, härledas till endera kriterium, men ingen övervikt görs åt något håll enligt mig. Således får det tolkas som att VGR vill optimera potentialen hos den nuvarande befolkningen för att därigenom öka den kreativa klassen.

5.1.2. Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013

På tillväxtprogrammets första sida slås det fast att det är en del av visionens förverkligande och att syftet är att uppnå en bättre samordning mellan aktörer som har inflytande på den långsiktiga näringslivsutvecklingen. Vidare är programmet ett redskap för prioritering och koordinering av resurser och som titeln på styrdokumentet avslöjar antogs det 2008.¹¹⁹

Tillväxtprogrammet utgår från fyra utvecklingsförutsättningar som ligger till grund för tre programområden vilka anger inriktningen för regionens tillväxtarbete. Den första utvecklingsförutsättningen, *Alla invånares förmåga och kreativitet måste tas tillvara, fler nya attraheras*, förkunnar att *"tillgången till arbetskraft behöver öka successivt under det kommande decenniet. En begränsad tillväxt av befolkning i arbetsför ålder mot 2020 ökar betydelsen av att så sker"*.¹²⁰ Nästa utvecklingsförutsättning, *Storföretagens framgångar pekar på viktiga utvecklingsfrågor*, fortsätter i samma spår *"Attraktiviteten för nya invånare och kvalificerad arbetskraft behöver öka om utvecklingen ska fortsätta"*¹²¹ och dessa två skapar således varsin markering vid fokuseringen på att attrahera ny befolkning. Därutöver nämns att samhällen som präglas av kreativitet, diversifiering, entreprenörskap, delaktighet, utbildning och upplevelser är särskilt attraktiva, vilket går i den kreativa klassen tecken.

Förutsättning nummer tre *Unika möjligheter stärka invånare och företags framtid och svensk tillväxt* innehåller inte enkom skriftliga tillkortakommanden utan kungör att *"Med rätt satsningar kan de centrala delarna i Västra Götaland före år 2020 samla mer än en och en halv miljon invånare"*.¹²² Vilka de centrala delarna är klagörs dock inte. Tolkas det bokstavligt så anser jag att de nio kommunerna inom kvadraten Vänersborg-Alingsås-Herrljunga-Lidköping är mest centrala (se Figur 2), men då de kommunerna 2010 hade 215 308 personer tillsammans så ser jag det som ettorealistiskt mål eftersom befolkning då minst skulle öka sexfaldigt på 10 år och utesluter således det. Förvisso kan kvadraten utökas men då talar vi inte om *delar* utan om majoriteten, och därmed misstänker jag att Göteborg inbegrips i de centrala delarna. Göteborgsregionen hade 2010 mer än 850 000 invånare¹²³ och om 1,5 miljoner människor skall samlas i de centrala delarna måste Göteborg inkluderas. Sålunda gör jag en markering vid *"Storstadssatsning"* i min tabell, en smula orättvist kan tyckas men jag anser att jag är berättigad att göra så efter ovanstående resonemang.

¹¹⁹ Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, s. 1

¹²⁰ Ibid., s. 2

¹²¹ Ibid.

¹²² Ibid.

¹²³ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

Förutsättning fyra, *Starkt ledarskap ger extra utvecklingskraft i framtiden*, betonar vikten av samverkan för att driva utvecklingen framåt. Vidare omnämns VGR:s unika möjligheter att bli mindre fossilberoende i vilket landsbygdsutveckling utgör en viktig del, och skapar därmed en markering vid "Landsbygdssatsning".¹²⁴

De tre programområdena utgår från tillväxtprogrammets huvudsakliga målsättning att VGR skall vara attraktivt, väl sammanhållet samt konkurrenskraftigt i ett internationellt perspektiv. Däri ligger den globala konkurrensen som förändrat situationen för såväl Sverige som VGR, vilket fastläs med följande citat: "*Utmaningen ligger inte i att konkurrera med dagens kinesiska eller indiska löner och arbetsvillkor. Det är i en utvecklad kunskapsekonomi framtiden ska sökas*".¹²⁵ Just *kunskapsekonomi* är ett intressant ord, vilket kan härledas till den kreativa klassen, och det är alltså det som ligger till grund för de tre programområdena: *Stimulera nyskapande, Ta tillvara mänskliga resurser* samt *Utveckla infrastrukturen*.

Under *Stimulera nyskapande* belyses betydelsen av samverkan mellan utbildning och näringsliv för att främja forskningen och attrahera studenter, samt mellan näringsliv och det offentliga för att höja kvaliteten, öka konkurrenskraften och arbeta gemensamt för hållbar utveckling. Utbildningsinriktningen gestaltas med följande citat: "*Göteborgsregionen är kunskapscentrum och utvecklingen här är avgörande för att utvecklingen totalt sett ska gå i rätt riktning. En hög aktivitetsnivå är dock nödvändig i alla delar regioner*".¹²⁶ Trots att det konstateras att alla delar behöver en hög aktivitetsnivå på området så får detta anses som en storstadssatsning då tyngdpunkten läggs på Göteborg med omnejd. I övrigt instämmer hela programområdet med den kreativa klassen då det förespråkar utbildning, kreativitet, delaktighet, innovation och god hälsa. *Ta tillvara mänskliga resurser* fortsätter i den kreativa klassens tecken och skall främja integrering, jämlikhet och det livslånga lärandet. Vidare uppmuntras samordning ånyo mellan utbildning och näringsliv samt aktörer verksamma i välfärdssystem.

Utveckla infrastrukturen, slutligen, skall även det öka samverkan mellan aktörer för en samlad satsning på infrastruktur, internationaliserad utbildning och hållbarhet. På transportområdet betonas att "*En starkt tillgänglighet till Landvetter via järnväg och fler direkta flyglinjer till utlandet krävs för att klara konkurrenskraft. Hamnverksamheten måste ges bättre förutsättningar*"¹²⁷ och som diskuterats tidigare så indikerar det en

¹²⁴ Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, s. 2f

¹²⁵ Ibid., s. 3

¹²⁶ Ibid., s. 4

¹²⁷ Ibid., s. 7

storstadssatsning. Vidare skall en prioritering på kollektivtrafik som ger flest människor nya arbetsmöjligheter och som är miljövänlig göras och det kan jag inte härleda till varken storstad eller landsbygd. Som boende i Göteborg önskar jag fler avgångar i kollektivtrafiken då den stundtals är ett smärre kaos men jag vet också att kollektivtrafiken är ytterst begränsad i andra delar av VGR. Avslutningsvis så är det ingenting som motverkar den kreativa klassen utan snarare tvärtom. I meningen ”Kultur, upplevelse- och besöksnäringar ska ha utvecklingsförutsättningar som ger möjligheter att konkurrera på en internationell arena”¹²⁸ ingår en satsning på besöksnäring omnämns, men i samma mening betonas även betydelsen av kultur och upplevelser så att turismen skulle prioriteras framför annat framgår inte.

Gällande genomförande så meddelas att tillväxtprogrammet inte innehåller förslag på åtgärder eller detaljerade mål, och att det är upp till varje enskild part ansvarig för framtagande av mål och strategier och utifrån det arbetar de enskilt eller i samverkan med andra. Kontrollering görs genom utvärdering där ett antal indikatorer anger resultatet för programområdena och dess effekter på utvecklingen. Finansiering av tillväxtprogrammets åtgärder görs av de deltagande aktörerna med stöd från EU:s program och dess målsättningar. I stort sett ingår alla program och projekt från EU-programmen i tillväxtprogrammet så det finns resurser att hämta, men givetvis ligger mycket av investeringsansvaret hos deltagarna och i vissa fall finns regionala utvecklingsmedel avsatta. Hur finansiering fungerar mer precist, vilka saker som kommuner får finansiera utan VGR eller vice versa, framgår inte men i huvudsak uppfattar jag det som att medfinansiering gäller och gör en markering.¹²⁹

Analysverktyg		Typ av styrmedel	
Innehåll		Hårda styrmedel	Mjuka styrmedel
Områdesprioritering	Storstadssatsning		III
	Landsbygdssatsning		I
Samverkan uppmuntras ej?			
Finansiering	VGR medfinansierar		I
	Kommunal finansiering		
Kontrollering	Tillsyn		
	Utvärdering		I
Insatsfokusering	Attrahera ny befolkning		II
	Behålla befolkning		
Satsning på annan grupp än kreativ klass?			

Tabell 4 – Analysverktyg för Tillväxtprogrammet i Västra Götaland.

¹²⁸ Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, s. 7

¹²⁹ Ibid., s. 8f

Även här noterades endast mjuka styrmedel och då främst informativa styrmedel. Ett ekonomiskt styrmedel hittades vilket ger uppmuntring till att genomföra föreskrivna åtgärder då kommunerna slipper att bekosta hela satsningen själva. Återigen identifierades inget som motverkade samordning. Därutöver är det intressant att visionen om att bli Skandinavians främsta turismregion inte återspeglats på ett tydligt sätt i tillväxtprogrammet. I övrigt noterades en områdesprioritering till storstäderna då Göteborg fungerar som VGR:s centrum vare sig det gäller storlek, logistik eller kunskap. Landsbygdssatsningen gestaltades istället främst genom insatser på areella näringar. Till skillnad från visionen fann jag två fokuseringar på att locka nya invånare till VGR där regionens kreativitet, utbildning och arbetsmarknad skulle fungera som lockbeten. Slutligen var det, liksom i visionen, med utvärderingens ordalag som kontrollering skulle göras.

5.1.3. Budgetar

Sedan tillväxtprogrammet utformades 2008 har tre budgetar utkommit (2009, 2010 och 2011) vilka ryms inom ramen för denna studie. Budgetarna är alla uppbyggda på samma sätt med fyra perspektiv. *Medborgarperspektivet* behandlar VGR:s utbud, det vill säga vad som skall finnas tillgängligt för medborgarna såsom utbildning, kultur och sjukvård. *Verksamhetsperspektivet* rör VGR:s verksamhets arbete och vad de skall verka för. Områden såsom kvalitet, samordning, tillgänglighet, jämlikhet, miljö och hälsa förespråkas. *Medarbetarperspektivet* hanterar den interna verksamheten såsom medarbetarnas trivsel, löner och vidareutbildning. Först under det *Ekonomiska perspektivet* dyker siffror och finansiella begrepp upp.

Frånsett siffrorna så är det väldigt lite som skiljer budgetarna åt, vilket är ett gott tecken för VGR då de strategiska inriktningar som redogörs skall gälla på några års sikt.¹³⁰ Vidare är det få saker jag finner som kan markeras i mitt analysverktyg. Istället beskrivs de fyra perspektiven på ett väldigt allomfattande vis och anger vad som skall göras men inte hur eller var. Typiska ordalag är att *"Tillgången till vård skall vara rättvis och alla invånare ska ha möjlighet att få vård inom rimligt avstånd"*¹³¹ och att *"Oavsett var man bor i Västra Götaland ska tillgång till kulturaktiviteter och evengemang"*.¹³² Detta resulterade i följande analysverktyg, och eftersom innehållet i budgetarna är snarlikt så har jag bara markerat en gång för budgetarna tillsammans.

¹³⁰ Västra Götalandsregionen: En region öppen mot omvärlden – Västra Götalandsregionens budget 2009, s. 4

¹³¹ Västra Götalandsregionen: Med omtanke om framtiden – Västra Götalandsregionens budget 2010, s. 15

¹³² Västra Götalandsregionen: Samverkan och kvalitet – Västra Götalandsregionens budget 2011, s. 14

Analysverktyg		Typ av styrmedel	
Innehåll		Hårda styrmedel	Mjuka styrmedel
Områdesprioritering	Storstadssatsning		
	Landsbygdssatsning		
Samverkan uppmuntras ej?			
Finansiering	VGR med finansierar		
	Kommunal finansiering		
Kontrollering	Tillsyn		
	Utvärdering		
Insatsfokusering	Attrahera ny befolkning		
	Behålla befolkning		
Satsning på annan grupp än kreativ klass?			I

Tabell 5 – Sammantaget analysverktyg för Västra Götalandsregionens budgetar åren 2009, 2010 och 2011.

Enkelt ett informativt styrmedel noterades i form av en inriktning på turism. Turismen avhandlas på olika sätt i budgetarna. 2009 skrivs att "Natur- och kulturturismen har goda förutsättningar att utvecklas. Därför ska de kulturhistoriska värdena vårdas och utvecklas".¹³³ I 2010-års budget används istället "Besöksnäringen med service, handel, kultur, friluftsliv, konst, design med mera har en tillväxtpotential vilken är viktig att tillvarata".¹³⁴ 2011 fastställer att "Utvecklingen av en hållbar besöks- och turismnäring ska fortsätta. Det är ett område med stor tillväxtpotential".¹³⁵ Frånsett omformuleringen från natur och kultur till besök är det inga större skillnader utan snarare ett bevis på hur budgetarna kan skilja sig åt; lite olika formuleringar men i grunden samma innehåll. Oftast är det dock exakt samma text som används i dokumenten.

Det finns delar som kan härröras en områdesprioritering. Exempelvis fastställs Göteborgsområdets väsentliga funktion som tillväxtmotor och naturbruksgymnasiernas betydelse för landsbygdsutvecklingen men det uttrycks inte i förordande ordalag utan konstateras kort och gott.¹³⁶ Således är det ingen prioriterad inriktning eller satsning som görs på de områdena. Vidare kan till exempel en stimulans på ekologiska livsmedel med lite ansträngning anknytas till landsbygden då det främst är där de tillverkas, men landsbygdens nämns inte explicit varför inte någon markering görs.

¹³³ Västra Götalandsregionen: En region öppen mot omvärlden – Västra Götalandsregionens budget 2009, s. 41

¹³⁴ Västra Götalandsregionen: Med omtanke om framtiden – Västra Götalandsregionens budget 2010, s. 36

¹³⁵ Västra Götalandsregionen: Samverkan och kvalitet – Västra Götalandsregionens budget 2011, s. 39

¹³⁶ Västra Götalandsregionen: En region öppen mot omvärlden – Västra Götalandsregionens budget 2009, s. 33-35

I övrigt så är samverkan ett återkommande tema (vilket särskilt framgår av titeln på 2011 års budget "Samverkan och kvalitet") och det är ingenting förutom turismen som kan motverka den kreativa klassen. Jag antog att jag skulle finna åtminstone någon indikation på hur finansieringen av diverse insatser i samordning med kommuner skulle fungera men endast verksamheternas resursfördelning finnes. Ytterligare förmodade jag någon form av anvisning om att ny befolkning skulle attraheras för att regionen skulle växa ytterligare men icke. Gällande kontrollering så behandlar inte budgetarna relationen mellan VGR och kommunerna och således förväntades inga tecken på om VGR bedriver tillsyn över kommunerna eller utvärderar dem.

5.2. Intervjuer med personer verksamma i Västra Götalandsregionen

Intervjuerna används som komplement till styrdokumentet och kommer därför inte att analyseras på samma vis.¹³⁷ Istället kommer jag att redogöra för vad som sades under intervjuerna var för sig för att därefter göra en gemensam analys av hela delstudien. Intervjuernas syfte var att skapa förståelse kring hur diskussionen och resonemangen kring samhällsstyrningen ser ut inom VGR, och inte hur styrningen ser ut per se. Det är ju inte mina respondenter som styr kommunerna utan styrdokumentet, och därför är det också bland dokumenten som styrningen identifieras. Således var inte själva styrmedlen centrala vid intervjuerna utan snarare intryck från och diskurs inom VGR och kommunerna. Analysverktyget tillämpas således inte i denna del. Med hänsyn till anonymiteten presenteras respondenterna som PV (Politiker VGR) och TV (Tjänsteman VGR).

5.2.1. Intervju med politiker i Västra Götalandsregionen¹³⁸

VGR tillämpar ett samarbetsätt som möjliggör kommunalt inflytande; "*Vi kallar oss 'Kommunernas region' för att vi har ett ganska nära samarbete med kommunerna*" berättar PV. I detta utgör Beredningen för hållbar utveckling en stor del där representanter från varje kommunalförbund träffar en del av regionens politiker regelbundet; "*Där diskuterar vi de frågor som rör territoriet Västra Götaland, alltså som inte är rent organisatoriska Västra Götalandsregionsfrågor utan som rör hela territoriet*". Ett exempel är planering för infrastrukturen där målet är att förankra idéer hos varandra. BHU är således en betydelsefull enhet för samverkan mellan VGR och kommunerna och även fast det inte fattas några beslut i BHU i formell mening så fattas det i informell mening i konsensus. Utgångspunkten är att

¹³⁷ Se "Design och metod" på sida 26 för påminnelse

¹³⁸ Intervju med politiker med insyn i både BHU och VGR, 2/11 2011

BHU bereder ärenden som sedan går vidare till Regionstyrelsen. PV förklarar detta med följande ord: *"Det har varit så att sedan regionen bildades att man har haft som grundprincip att man har haft som informell överenskommelse att man ändrar inte BHU:s beslut. Det har förekommit att vi har gjort det vid något väldigt enstaka tillfälle men då blir det väldigt uppmärksammat och kommunerna blir lite oroliga och sådär. Man har haft som grundtanke att följa den här konsensusen".* Respondenten fortsätter sedan *"Det är ju en bra tanke, tycker jag, att försöka bli överens med kommunerna, men det har haft en del komplikationer ibland. Det gör ju att regionen som folkvald nivå inte kan ta självständiga beslut"*.

Gällande avbefolkningen på landsbygden så ses det som ett problem men samtidigt ser VGR på regionen som helhet där befolkningen ökar. När jag frågar om det främst är kommunernas ansvar att attrahera sin befolkning svarar PV: *"Vi har ju gemensamma invånare. Det är inte så att vi sårar regioninvånare med kommuninvånare utan det är samma folk vi pratar om så det är klart att vi försöker jobba rätt nära kommunerna. Mycket i arbetet ligger hos kommunerna när det gäller bostadspolitik, skolgång (...) men det är klart att vi kan bidra där just när det gäller gemensamma näringslivsprojekt, forskning och utveckling och den typen av frågor"*. Det är dock inte tal om någon resursomfördelning och extrainsatser till regionens landsbygd: *"Vi sitter inte och fördelar ut utvecklingsmedel utifrån någon slags geografisk princip eller någonting sådant. Vi ägnar oss inte åt det alls utan det vi jobbar med är ju tillväxt- och utvecklingsfrågor utifrån tillväxtprogrammen och samarbeten mellan akademi, näringsliv, högskola i områden där vi tror att pengarna gör nytta när det gäller att skapa ekonomisk utveckling och arbetstillfällen"*. Men ibland funderar de kring åtgärder för att förebygga och förmildra effekter, och PV exemplifierar med en nedlagd fabrik i Uddevalla samt SAAB i Trollhättan där utveckling och framtid diskuterades; vad kan göras?; hur kan samarbeten utformas?; hur ser pendlingsituationen ut? och sådana frågor tas upp.

Angående styrdokumentet så anser respondenten att det är en viss dragningskraft till storstäderna i dem och att kunskapsekonomin, strikt sett, är lite elitistisk, men syftet är inte att exkludera utan att fokusera på de områden som regionen kan konkurrera bäst på. PV lyfter fram den gröna näringen som exempel och menar att den är kunskapskrävande och att utveckling är ett krav på alla områden. Även fast Göteborg naturligtvis har en oerhörd betydelse för VGR och i konkurrensen med andra regioner så skall inte landsbygden förringas med dess annorlunda kulturliv och gröna näringar. Vidare säger respondenten att någon diskussion som skulle förorda en helgjuten landsbygdssatsning inte existerar, och att representanter för mindre

kommuner sagt att en satsning såsom Västlänken¹³⁹ skulle gynna dem på sikt. Ibland uppstår dock en motsatt diskussion vid exempelvis kollektivtrafikfrågor då en landsbygdskommunsrepresentant frågar sig varför det ibland går halvtomma bussar i Göteborg men bara en buss i timmen i dennes kommun? Dock menar PV att syftet med sådana frågor oftast är att skapa en satsning på den individuella kommunen och inte på hela landsbygden.

5.2.2. Intervju med tjänsteman i Västra Götalandsregionen¹⁴⁰

Även här talar TV om VGR:s samarbete med kommunerna genom kommunalförbunden och särskilt BHU där *"alla de viktiga strategiska utvecklingsfrågorna passerar"*. Vidare beskriver respondenten BHU:s informella beslutanderätt på följande sätt: *"Egentligen är de en beredningsgrupp för Regionstyrelsen men de facto så fattar de faktiskt beslut. De ger rekommendationer till Regionstyrelsen, Regionstyrelsen går alltid på beredningens linje så det är någon slags överenskommelse. Jag vet inte hur formell den överenskommelsen är men det finns där i alla fall"*.

Avbefolkningen är ett problem och TV berättar: *"Om man ser på politiskt håll så lyfter man ju fram det här i visionen, till exempel man har ju de här generella perspektiven, den gemensamma regionen; att hela regionen ska växa och så. Så det är ju en viktig politisk ambition eller mål att hela regionen ska växa, och det kan man ju säga att det har de ju inte riktigt lyckats med"*. Olika förklaringar till avbefolkningen är givetvis urbaniseringen samt att tjänstesektorn växer och den tenderar att etablera dess verksamhet i städer där kvalificerad arbetskraft finns. Vidare minskar den enklare tillverkningsindustrin och den mer komplicerade tillverkningen kan inte stationera sig överallt utan behöver kompetens, vilken finns i städerna. *"Det är ju lite grann en ond spiral det här; alltså att börjar man tappa så...ja, blir det brist på arbetskraft i en region då förläggs inte produktion i den regionen"*. TV berättar vidare om sin syn på det viktigaste för att få en växande kommun: *"Det allra viktigaste är ju att det finns kompetens, alltså en utbildad befolkning"*. Därefter är det viktigt att ha attraktiva boendemiljöer och ett brett kulturliv; *"På kortare sikt då kan nog folk tänka sig att bo kvar i en kommun och pendla till en större kommun om det är tillräckligt attraktivt att bo där. Och på sikt kan också det leda till då att man blir en så pass, tillräckligt stor massa av kompetenta personer så då börjar också företagen belägga sin verksamhet där"*.

¹³⁹ Trafikverket: Västlänken

¹⁴⁰ Intervju med tjänsteman inom VGR, 10/10 2011

Därför är andra betydelsefulla faktorer för en växande kommun att ha goda pendlingsmöjligheter, både när det gäller kollektivtrafik och personbil, och det är ett av VGR:s främsta ansvarsområden.

Utöver infrastruktur och kollektivtrafik så finns det en rad olika företagsstöd, såsom stöd till kommersiell service på landsbygden, som VGR är med och finansierar via organisationer och stiftelser som arbetar med näringslivsutveckling; *"I förhållande till invånarantalet så satsar vi mer pengar i de här småkommunerna när det gäller just entreprenörskapsinsatser än i de stora kommunerna"*. Men det är ändå inget tal om resursomfördelning vilket TV förklarar: *"Den traditionella regionalpolitiken som var förr, den handlade väldigt mycket om att omfördela resurser från tillväxtregioner till glesbygdsregioner. Men så jobbar vi inte utan vi jobbar med att öka tillväxten i Västra Götaland, men inte genom omfördelningsmodeller. Vi tror ju att tillväxt i Göteborg skapar tillväxt också i övriga kommuner i Västra Götaland. Det finns en ganska bred överenskommelse i regionen över att det är på det viset. Inte bara i Göteborg men i de här storstäderna: Trollhättan, Skövde, Borås och så. Man ska satsa på de här tillväxtregionerna, tillväxtstäderna, och det gör hela regionen nytta av"*. Gällande kunskapsekonomin så tror TV att alla kommuner är medvetna om att det är framtiden, och om de satsar på andra inriktningar och näringar så kan det vara ett sätt att acceptera att de inte kan behålla kompetensen i kommunen.

Gällande målsättningar så berättar respondenten att VGR inte följer direktiven från styrdokumentet att det skall vara konkreta och mätbara mål. Istället är det mer svepande målsättningar såsom att det kollektiva resandet skall öka, men inga tydliga mål om den gemensamma regionen eller tillväxt. Ändock följs utvecklingen upp genom ett antal indikatorer. *"Vi har en sådan uppföljningsmodell för utvecklingen i Västra Götaland i förhållande till fokusområden och de generella perspektiven"* meddelar TV. På så vis undersöker de utvecklingen i såväl hela VGR som i varje delregion genom spridningsmått och noterar därigenom eventuella skillnader som skall studeras närmare.

5.3. Vilka styrmedel använder Västra Götalandsregionen för att motverka landsbygdens avbefolkning?

Sammantaget för VGR:s tre olika typer av styrdokument skapas följande analysverktyg:

Analysverktyg		Grad av tvång	
Typ av styrmedel		Hårda styrmedel	Mjuka styrmedel
Områdesprioritering	Storstadssatsning		IIII
	Landsbygdssatsning		III
Samverkan uppmuntras ej?			
Finansiering	VGR medfinansierar		I
	Kommunal finansiering		
Kontrollering	Tillsyn		
	Utvärdering		II
Insatsfokusering	Attrahera ny befolkning		II
	Behålla befolkning		
Satsning på annan grupp än kreativ klass?			II

Tabell 6 – Analysverktyg för samtliga styrdokument.

Som synes är det en övervikt av markeringar på satsningar mot storstäder än mot landsbygden. Betyder det då att storstäderna prioriteras? Ja, fast det innebär också att landsbygden inte förringas. Av analysverktyget framgår att det finns satsningar som är explicit inriktade på landsbygden men att det finns fler som är riktade på storstäder. Det är både underligt och självklart på samma gång. Underligt med tanke på idéerna om den gemensamma regionen och att hela regionen skall växa, och självklart då det skall satsas på innovation, utbildning, kultur och näringsliv vilket det finns mest av i storstäderna. Just nu ligger landsbygden bakom storstäderna och kan egentligen bara konkurrera inom de areella näringarna, och även om PV menar att också de är kunskapskrävande¹⁴¹ så tolkar jag kunskapsekonomin¹⁴² som primärt inriktad mot storstäderna. Det är något som bestyrks av TV då tankegången är att tillväxt i storstäderna även skapar tillväxt i resten av VGR,¹⁴³ och båda respondenterna anger att kommunerna är med på det. Således uppfattar jag att VGR:s samhällsstyrning främjar storstäderna. Inte nödvändigtvis för att fler satsningar görs där utan för att styrdokumentet framförallt är inriktade på områden där landsbygden inte har samma möjligheter som städerna. Breda arbetsmarknader med mycket förnyelse och utveckling som attraherar högutbildade finns i storstäderna och det är även där kulturlivet frodas som bäst. Sett från teorin om den kreativa klassen är det rätt väg att gå eftersom sådana satsningar

¹⁴¹ Intervju med politiker med insyn i både BHU och VGR, 2/11 2011

¹⁴² Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, s. 3

¹⁴³ Intervju med tjänsteman inom VGR, 10/10 2011

genererar attraktiva samhällen, nya (kreativa) invånare och ekonomisk tillväxt.¹⁴⁴ Det är även i kreativ klassfrämjande ordalag som VGR anger att nya invånare skall attraheras,¹⁴⁵ vilket behövs då regionen ligger lite efter sina största konkurrenter på det området.¹⁴⁶ Dock kan turismsatsningarna motverka den kreativa klassen. Även om turister genererar inkomster så finns det en risk att invånarna blir verksamma i säsongbundna serviceyrken som inte är särskilt kompetenskrävande. Resurserna kan således riktas mot något som attraherar den kreativa klassen, och jag är också av uppfattningen att kreativa samhällen lockar turister ändå med sina utvecklande miljöer och diversifierade kulturliv. Av tabellen i bilaga 3 framgår dessutom att det inte alls är säkert att turistkommuner är attraktiva att bo i.

De identifierade styrmedlen är alla mjuka och alla är informativa fränsett VGR:s medfinansiering. De mjuka styrmedlen är minst tvingande¹⁴⁷ och givet den flernivådemokrati som råder är det bättre att försöka att argumentera för sin sak och uppnå konsensus än att beordra, vilket förmodligen inte ens hade haft någon verkan då kommunerna är autonoma. Som analysverktyget visar så är det ingenting som tyder på att VGR skulle befinna sig, eller anse sig vara, överställda kommunerna, vilket även respondenterna antydde. Samverkan mellan såväl offentliga som privata aktörer anses ha avgörande betydelse för hela VGR:s framtida utveckling, och som multi-level governance säger är samordning essentiellt för enhetlighet och lyckad flernivådemokrati.¹⁴⁸ Huruvida styrmedlen implementeras eller ej är dock en fråga som besvaras efter nästa delstudie.

Avslutningsvis vill jag lyfta fram den problematik som PV påtalade med att VGR som folkvald nivå inte kan fatta egna beslut i och med BHU:s speciella funktion.¹⁴⁹ Där är ju samordningen snarare ett bekymmer då en autonom aktör inte kan vara helt självständig och skapar således ett demokratiskt dilemma. Dock är det VGR:s möjlighet att influera kommunerna som undersöks i denna uppsats snarare än VGR:s förmåga att bedriva egen politik, och därför studeras inte detta närmare men det är definitivt ett intressant ämne för andra studier.

¹⁴⁴ Florida 2006, s. 126ff

¹⁴⁵ Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, s. 2

¹⁴⁶ Antoni 2007, s. 39f

¹⁴⁷ Vedung 1998, s. 29-35

¹⁴⁸ Mayer 2010, s. 56-61

¹⁴⁹ Intervju med politiker med insyn i både BHU och VGR, 2/11 2011

6. Delstudie 2 – Landsbygdskommuners arbete mot avbefolkning

I detta kapitel redogör jag för empirin i min andra delstudie, det vill säga Skaraborgs delregionala tillväxtprogram, intervjuer samt årsredovisningar för 2009 och 2010 samt budget för 2011. Här ligger fokuseringen på intervjuerna eftersom det är där jag kan utläsa förhållningssätt och eventuella motsättningar medan dokumenten snarare används i lärosyfte, som kontroll och som ingång till intervjufrågor. Dock skall det delregionala tillväxtprogrammet ligga till grund för hela Skaraborgs arbete varför dess innehåll beskrivs först.

Med hänsyn till respondenternas anonymitet kommer respondenterna, liksom ovan, att kallas för PG och TG respektive PT och TT, där den första bokstaven står för politiker eller tjänsteman och den andra för Götene eller Töreboda.

6.1. Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013

Skaraborgs kommunalförbund tog sin nuvarande form 2007 och övertog tre tidigare ideella verksamheter vilka arbetade för Skaraborgs intresse.¹⁵⁰ Skaraborgs tillväxtprogram utgår från Västra Götalandsregionens styrdokument anpassat till Skaraborgs kontext. Efter att det förra tillväxtprogrammet, vilket gällde åren 2004-2007 och de tidigare tre ideella verksamheterna, löpte ut beslutades att göra en utredning av Skaraborg och dess förutsättningar. Denna utredning skulle identifiera det "Skaraborgska" och tydliggöra prioriteringar, och utgör nu stora delar av tillväxtprogrammet. Utredningen har bidragit med två slutsatser som skall vara vägledande i tillväxtprogrammet: (1) att målgruppens engagemang och efterfrågan säkerställs och (2) att projektidéer och -modell måste vara konkreta, avgränsade och tydliga. Därutöver har den lett till att kommunerna gett kommunalförbundet ett tydligare mandat att verkställa tillväxtprogrammet sedan 2007.¹⁵¹

Utredningen fortsätter i kunskapsekonomins tecken, vilket framgår av dess namn "Skaraborg och kunskapsekonomin – En utredning av regionens utvecklingsförutsättningar". Det är heller inte underligt med tanke på att det är en tjänsteman hos VGR som gjort den. Det som är särskilt intressant i utredningens redogörelse för kunskapsekonomin är att den kreativa klassen och dess värderingar nämns bland kunskapsekonomins beståndsdelar. Utredningen konstaterar att Skaraborg framförallt har tre nackdelar: (1) att delregionen har en låg utbildningsnivå jämfört med både Sverige och VGR i stort; (2) att det råder homogenitet snarare än mångfald i regionen; (3) att den ekonomiska basen är bred men utan spets och är

¹⁵⁰ Skaraborgs kommunalförbund: Om oss

¹⁵¹ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 3f

alltför traditionellt inriktad. Fördelar är dock att regionen har en bra framkomlighet, gott socialt kapital, hög livskvalitet, varierad naturmiljö samt en lokal arbetsmarknadsregion som kan bli en av Sveriges mest befolkningsrika. Vid utredningens framställande hade Skaraborg två lokala arbetsmarknadsregioner, Lidköping och Skövde, men de tenderar att förtätas. Götene utgör en stor del av Lidköpings arbetsmarknadsregion, medan Töreboda tillhör Skövdes arbetsmarknadsregion tack vare dess stora pendling till Mariestad som i sin tur pendlar till Skövde.¹⁵² Vidare kan jag meddela att Skaraborgs 15 kommuner hade drygt 256 000 invånare 2010 och åren 2006-2010 hade de en befolkningsökning på 1 160 personer. Men när de tre kommunerna med fler än 30 000 invånare, Falköping, Lidköping och Skövde, filtreras bort har befolkningen istället minskat med 1 258 personer, och endast tre av de kvarvarande kommunerna har ökat sin befolkning; Grästorps, Götene och Tidaholm.¹⁵³ Således uppvisas ett liknande mönster som hos VGR vilket jag påtalade i uppsatsens inledning. Med detta som grund skall jag nu redogöra för det delregionala tillväxtprogrammets innehåll.

Tillväxtprogrammet utgår från tre målbilder för 2014 där det också slås fast att *"Utgångspunkten är Skaraborg, vår gemensamma region, där helhetssynen är överordnad de lokala perspektiven"*.¹⁵⁴ Målbilden *En attraktiv och synlig region* förkunnar att befolkningen är 260 000 invånare och att nettoutflyttningen minskat hos personer inom 18-29 år. Fler studenter hoppas studera och sedan stanna i regionen, och Skaraborg skall vara en välmående turistregion vilket spridit ordet om dess goda livskvalitet. Vidare skall utvecklingen för att bli en gemensam arbetsmarknadsregion ha fortsatt. Till detta arbete hör fyra målgrupper vilka anses vara särskilt intressanta att locka till regionen. Som redan nämnts är *studenter* och *turister* attraktiva. Vidare är *entreprenörer* attraktiva med deras företagsamhet, och slutligen är *de "nya" pensionärer* en målgrupp för att de är erfarna och kapitalstarka med idéer och nätverk som kan utveckla regionen. För att locka dessa grupper skall kommunerna satsa på attraktiva boenden, stadsmiljöer, kulturliv, utbildning och turism, samt vara företagsamma och främja socialt kapital och delaktighet.¹⁵⁵

Målbild två *En konkurrenskraftig region präglad av hållbar tillväxt, innovation och förnyelse* har en uppenbar anknytning till kunskapsekonomin då både kunskapsnivån och nyföretagandet skall ökas vilket genererar förnyelse och utveckling. Vidare skall samverkan mellan Skaraborgs aktörer samt med utomregionala aktörer öka. Tre prioriterade

¹⁵² Skaraborgs kommunalförbund: Skaraborg och kunskapsekonomin – En utredning av regionens utvecklingsförutsättningar, s. 5-28

¹⁵³ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

¹⁵⁴ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 8

¹⁵⁵ Ibid., s. 10f

utvecklingsområden skall ligga till grund för målbilden. Skaraborg har en stor potential inom området *bioenergi* där de med en utökad samverkan kan bli en stark nationell, och kanske till och med internationell, aktör i branschen. Området *upplevelsenäring – turism, musik och dataspel* baseras på Skaraborgs varierade natur, kulturhistoriska arv, musiktradition samt Högskolan i Skövdes Sverigeledande position på dataspelsområdet. Här finns det en grund att utveckla som senare kan bilda en stark konkurrensfördel. Den tredje prioriteringen *IT med koppling till produktion och beslutsstöd* utgår även det från Högskolan i Skövde och dess specialisering på informationsteknik, och även här finns potential att bli Sverigeledande på området. För att infria målbilden önskas mer företagsamhet, en utökad samverkan samt en högre kunskapsnivå.¹⁵⁶

Den tredje målbilden *En region med en långsiktigt hållbar infrastruktur* anger att E20 byggts ut, vägnätet i övrigt förstärkts och att järnvägsefterfrågan ökat. Vidare skall kollektivtrafiken ha förbättrats, bredband finnas åtkomligt för alla och att de eftergymnasiala utbildningarna håller en hög kvalitet. För att uppnå detta önskas ett ökat regionalt inflytande gällande transportinfrastruktur, att transportsystemet skall vara hållbart och att tillgängligheten till kvalitativ utbildning och forskning skall öka.¹⁵⁷

Årligen avsätter VGR och Skaraborgskommunerna resurser för att genomföra tillväxtprogrammet, och därutöver finns finansiella medel från EU:s strukturfondsprogram att tillgå.¹⁵⁸ Genomförandet utförs av deltagarna i egen regi eller i samverkan med andra där diverse programråd, bestående av centrala aktörer med koppling till frågan, har ett samordnande syfte. Inför beslut om medfinansiering överläggs ärendet av programråd och kommuner innan kommunalförbundets Tillväxtutskott fattar ett slutgiltigt beslut.¹⁵⁹

6.2. Götene kommun

Götene kommun hade vid 2010-års skifte 13 223 invånare och har ökat de senast föregående åren.¹⁶⁰ Kommunen ligger utmed Vänerns östra kust och gränsar till Lidköping, Mariestad, Skara samt Skövde kommun. Kinnekullebanan¹⁶¹ och E20 passerar genom kommunen och just Götene E20-sträcka byggdes ut 2009 och blev därmed Skaraborgs första motorväg.¹⁶² Utbyggnaden finansierades genom att Götene lånade ut pengar till Trafikverket där VGR

¹⁵⁶ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 12-14

¹⁵⁷ Ibid., s. 15f

¹⁵⁸ Ibid., s. 17

¹⁵⁹ Ibid., s. 8f

¹⁶⁰ Götene kommun: Årsredovisning 2010 Götene kommun, s. 3

¹⁶¹ Trafikverket: Kinnekullebanan

¹⁶² Götene kommun: Årsredovisning 2009 Götene kommun, s. 6

bekostade räntan.¹⁶³ Kommunen har köpt upp mark i anslutning till motorvägen som skall användas till nyetableringar¹⁶⁴ och sedan tidigare har kommunen ett bra företagsklimat enligt näringslivsundersökningar.¹⁶⁵

Götene har flera samarbeten med andra kommuner, näringsliv samt utbildning där kommunen hoppas få en gymnasieutbildning och ett samarbete med Campus Lidköping.¹⁶⁶ Dock skrivs det inte om samverkan med varken VGR eller Skaraborgs kommunalförbund i någon hög utsträckning i något av dokumenten. VGR omnämns endast vid E20-finansieringen samt vid underrättelsen att de eventuellt får länstrafikansvar för kollektivtrafiken i regionen från och med 2012, vilket i nuläget delas jämnt mellan kommunerna och VGR.¹⁶⁷

2010 blev Vänerskärgården med Kinnekulle utnämnt till Sveriges andra biosfärområde, vilket är ett område som uppvisar goda tecken på hållbar utveckling. Kommunen satsar nu tillsammans med näringsliv samt grannarna Lidköping och Mariestad för att göra området till Sveriges första ekoturistdestination.¹⁶⁸ På turismfronten har dock Götens Medeltidsvärld, eller Äventyrsland som det senare kom att kallas, varit en besvikelse med få besökare och stora kostnader.¹⁶⁹

Avslutningsvis vill Götene fortsätta att växa och utvecklas. Även om kommunen blev utnämnd till 2009 års seniorvänligaste kommun av Sveriges Pensionärsförbund så görs ytterligare satsningar på äldreboenden.¹⁷⁰ Vidare anses det vara avgörande att ha byggnadsklara och attraktiva tomter för att öka befolkningen och eventuellt kommer kommunens musikskola att utökas till en kulturskola. I slutet av 2011 budgeterar kommunen med 13 240 invånare för att sedan öka med tio personer per år de nästkommande två åren.¹⁷¹

6.2.1. Intervju med politiker i Götene kommun¹⁷²

Götene har som sagt ökat i befolkning de senaste åren men hittills visar siffrorna för 2011 på att trenden avbryts och det ganska rejält. *"I år tror jag att vi minskar cirka 90. Det är väldigt mycket. När vi dessutom får 40 000 i statsbidrag för varje så ska vi ha in de pengarna på något vis."* berättar PG och förklarar att utbildning och kompetenskrävande yrken krävs för

¹⁶³ Götene kommun: Årsredovisning 2010 Götene kommun, s. 23

¹⁶⁴ Götene kommun: Budget 2011, Plan 2012-2013 Götene kommun, s. 18

¹⁶⁵ Götene kommun: Årsredovisning 2009 Götene kommun, s. 42

¹⁶⁶ Götene kommun: Budget 2011, Plan 2012-2013 Götene kommun, s. 3-13

¹⁶⁷ Götene kommun: Årsredovisning 2009 Götene kommun, s. 79; Årsredovisning 2010 Götene kommun, s. 69

¹⁶⁸ Götene kommun: Årsredovisning 2010 Götene kommun, s. 18

¹⁶⁹ Ibid., s. 6f

¹⁷⁰ Götene kommun: Årsredovisning 2009 Götene kommun, s. 6

¹⁷¹ Götene kommun: Budget 2011, Plan 2012-2013 Götene kommun, s. 3 och 12

¹⁷² Intervju med politiker i Götene kommun, 21/11 2011

att attrahera människor: *"Trenden är att landsbygden avfolkas. Fler och fler flyttar in till städerna. Det är väl så att ska du gå utbildning och så vidare så har de här små orterna inte samma möjligheter som en större stad. Vi har ju här i Götene till exempel; så är det väl ungefär 54% som jobbar inom livsmedel...Arla och Dafgård som är våra två stora då, och jordbruk och så då. Det är klart att det här med den högre utbildningen, där har vi inte så mycket vi kan erbjuda".* Götene arbetar dock aktivt för att attrahera invånare och har ständig tillgång till byggklara tomter, regelbundna företagsträffar, ett rikt föreningsliv och försöker att ha en så bra skola som möjligt.

Skaraborgs kommuner är rädda för att befolkningen kommer att minska totalt sett i delregionen och genom kommunalförbundet har de börjat samarbeta för att motverka avbefolkningen. PG berättar: *"Skaraborg är ju inte så stort utan vi måste jobba för att vi ska bli fler och sedan var vi blir fler, det är en sak men vi får inte minska totalt sett".* Flera kommuner har nu en gemensam socialjour för att avlasta kommunerna och *Gymnasium Skaraborg* för att förbättra skolgången i regionen.¹⁷³ Kommunalförbundet anses vara en väldigt positiv inrättning då det enar Skaraborgs kommuner och där VGR:s delregionala satsningar först diskuteras innan utförande.

Utöver samarbetena inom kommunalförbundet så samverkar Götene mycket med andra kommuner, näringsliv och inom utbildning. PG redogör för olika konstellationer på flera områden inom allt från lönekontor och upphandling till biosfärområdet och översiktsplan för byggnadstomter. *"Vi tittar på alla möjligheter att samverka. Vi som liten kommun, vi är ju 13 000 invånare; vi måste se det ur samverkan inom allt för att vi ska kunna tillgodose kommuninvånarnas behov och önsknings, och det klarar inte vi själva"* meddelar respondenten.

Utbildning är en central fråga för Skaraborg där det dessvärre finns en hel del att önska; *"Ett problem vi har här är ju att vi har ingen högskola mer än i Skövde och då flyttar man. När man har gått ur gymnasiet så har man ingen möjlighet att bo kvar".* Just Högskolan i Skövde har mött flera motgångar på senare år då den förlorat examensrättigheter för både sjuksköterskeutbildningar¹⁷⁴ och vissa läraryrken¹⁷⁵ och enligt PG är den i farozonen. Kommunalförbundet vill nu göra Skövde till Skaraborgs "huvudstad" för att få en starkare motpol mot andra delregioner och en starkare röst i VGR. Respondenten förklarar sin syn på VGR:s styrning: *"Vi är väl inte bortglömda här uppe i norra Skaraborg men vi är väl...det*

¹⁷³ Gymnasium Skaraborg: Samverkansavtal 2010-12-20, s. 3

¹⁷⁴ Högskolan i Skövde: Nyhetsarkiv 2008-12-19

¹⁷⁵ Lärarnas Nyheter: Skövde ansöker inte igen om förlorad examensrätt

blev inte riktigt som vi hade tänkt oss med VGR. (...) VGR kan inte stanna i Alingsås eller Lerum utan det är faktiskt så att det fortsätter. Men det är ju upp till oss själva! Vi har ju politiker som sitter med i regionen och det är ju det att vi måste trycka på att vi får inte glömma här uppe i norra Skaraborg". Styrdokumenten anses också vara inriktade på storstäder och Götene känner sig lite utanför men samtidigt gäller det att höras. Dock tycker respondenten att kommunen inte har tillräckligt med inflytande just nu utan att VGR är alldeles för fokuserat på Göteborg. Särskilt inom infrastrukturen vill Götene influera VGR för att förbättra E20, västra stambanan och Kinnekullebanan; *"Även om det byggs ut i Göteborg, det är jätte viktigt, så måste vi också kunna ta oss till Göteborg på ett bra sätt"*. Vidare berättar PG att det finns mycket ekonomiska medel för kommunerna att ta del av hos VGR och där ligger det på Götene själva att bli mer aktiva. Särskilt avtalet gällande E20:s utbyggnad är positivt för Götene då VGR, som tidigare nämnts, står för räntekostnaderna.

Gällande framtiden så tror PG att den ligger i kunskapsekonomin och besöksnäringen, där Kinnekulle och biosfärområdet har en stor betydelse, och kommunen är positivt inställd; nu planeras för Sveriges största biogasanläggning, kommunen har i dagsläget 31 stycken vindkraftverk och det satsas på en ny idrottshall och ett äldreboende. Vidare har Götene en geografisk fördel då fem städer finns inom 45 minuters avstånd och PG anser att goda pendlingsmöjligheter blir ännu viktigare i framtiden; *"Jätte viktigt att trycka på att vi kan bo kvar i Götene men vi kan jobba någon helt annanstans. Vi har varit vana vid att vi ska bo på det stället där vi jobbar men så är inte det verkliga livet längre"*. Därför är det viktigt att kunna erbjuda en bra skola, äldreomsorg, kultur och kollektivtrafik. Götene har dock en nackdel i att det finns fyra tätorter i kommunen som alla skall ha en skola och ett äldreboende, vilket är kostnadskrävande men en standard kommunen vill ha.

Det har föreslagits att Värmland skulle införlivas i VGR men det förslaget har röstats ner.¹⁷⁶ PG tror heller inte att det kommer att ske men skulle vara positiv till en sammanslagning då Götene får en central position. Däremot misstänker PG att en kommunsammanslagning kan bli aktualitet snart och kanske kan komma upp på regeringens agenda mandatperioden 2014-2018; *"för det finns inte möjlighet att klara sig själv om man inte samverkar som vi gör"*.

¹⁷⁶ Utredning om regionbildning Värmland – Västra Götaland: Utredningen Värmland – Västra Götaland

6.2.2. Intervju med tjänsteman i Götene kommun¹⁷⁷

Landsbygdens avbefolkning tas på allvar, särskilt då halvårsstatistiken 2011 visade på -38. TG berättar att kommunen önskar 100 nya invånare per år, även fast budgeten anger en ökning med 10 personer per år, och det är något som de inte kommer att klara i år; *"Nyckeln för att få nya invånare, det är ju jobb. Det är det absolut viktigaste. Självlärt så har vi Kinnekulle som är en jättefördel, och vi kan erbjuda det goda livet på landet och det är vackert och fint på alla sätt och vis, men för att människor ska kunna leva och bo här så måste vi kunna erbjuda arbetsplatser"*. Götene arbetar aktivt för att marknadsföra sig via exempelvis mässor och för att kunna erbjuda lösningar, såsom projektet hästnära boende som erbjuder stallplats i samband med tomtköp. De driver även nyetableringsprojekt och respondenten gör flera gånger kopplingar till ett Leaderprojekt¹⁷⁸ under intervjun. Projektet handlar om att skapa synergier mellan lokal mat och energi där det finns flera intressenter som vill arbeta med befintliga företag. Samarbetet genom Leader är något som ses som oerhört positivt av TG; *"För varje investerad krona i Leader får vi tillbaka två ungefär, kan man säga"*. Dock är inte arbetsplatser allt utan TG betonar att en bra kommunal service, trivsel och arrangemang är betydelsefullt också.

Även bristen på utbildning anses vara en avgörande orsak till landsbygdens avbefolkning: *"Alla ungdomar efter 9:an måste ju, om de ska till gymnasiet, antingen till Skara eller till Lidköping. Och ska de ha högre studier så...ja de kan få det delvis i Lidköping, de har ju en filial där kan man säga, och så har du ju Skövde, men annars måste ungdomarna flytta"*. Kommunen och dess näringsliv försöker att skapa en dialog med ungdomarna och har exempelvis en yrkeslivsmässa med niondeklassarna; *"Det är helt okej att de sticker iväg och skaffar sig en utbildning någon annanstans men vi vill gärna ha tillbaka dem sedan"*.

Gällande samarbetet med VGR så berättar TG att Götene snarare för en dialog och förankrar projekt hos VGR där de ofta får medfinansiering och stundtals även en egen handläggare. Ibland är representanter från VGR med på möten och då uppfattas det som positivt. Framförallt samverkar Götene med andra kommuner inom olika områden och genom Skaraborgs kommunalförbund som ses som ett nav gällande utvecklingsfrågor. TG upplever samverkan överlag som välfungerande, särskilt inom besöksnäring där många kommuner delar samma historia. Just besöksnäring anses vara väldigt betydelsefull i framtiden: *"Den genererar otroligt massa arbetsplatser och besök som också i sin tur resulterar i att folk*

¹⁷⁷ Intervju med tjänsteman i Götene kommun, 14/11 2011

¹⁷⁸ Leader är, som nämndes på sida 12, en organisation för finansiering och samordning av lokala projekt

flyttar hit. Så den är jätteviktig och kommer bli viktigare framöver också. Det är ju den snabbast växande näringen vi har". TG tycker inte att turismsatsningar nödvändigtvis motsätter sig kunskapsekonomin då kurser, event och i synnerhet biosfärområdet kräver kompetens samt att den service turismen bidrar med utgör en del av attraktiviteten. Tillväxtprogrammen har, enligt respondenten, en storstadsfokusering och även om alla tjänstemän tar del av programmen så menar TG att de snarare är ett styrverktyg mot de lokala politikerna, och att det snarare är de politiska besluten som styr tjänstemännens arbete.

TG ser optimistiskt på framtiden då kommunen har en bra geografisk position med tillgång till E20, Kinnekulle och Vänern där särskilt biosfärområdet har en enorm potential vilken Götene vill tillvarata. En utökad profilering på miljö och hållbarhet är på gång där hållbar handel spelar en roll jämte biosfärområdet. Vidare säger TG att *"Det är ju en fördel med en liten kommun; det är inte så svårt att komma till kommunalråden om du som invånare har någonting på hjärtat"* och kommunen har även 30-40 frivilliga Göteneambassadörer som skall marknadsföra kommunen i deras nätverk. Avslutningsvis berättar respondenten om samarbetet med kommunens näringsliv med en företagsfrukost varje fredag och luncher en gång i månaden. Det råder en gemenskap även bland konkurrenter och en medvetenhet om att *"Ensam så kommer man ingenstans och tillsammans kan man bli stor"*.

6.3. Töreboda kommun

Töreboda kommun är belägen mellan Vänern och Vättern i norra VGR och hade vid 2010-års skifte 9 113 invånare. Prognosen för 2012 är 9 225 invånare och 9 196 invånare för 2013.¹⁷⁹ Grannkommuner är Gullspång, Karlsborg, Mariestad, Skövde och Tibro. Både Göta Kanal och västra stambanan passerar centralorten Töreboda och kommunen arbetar för att få fler avgångar från tågstationen samt att tillvarata den turismpotential Göta Kanal har, vilken blev utsedd till den bästa upplevelsen i Sverige 2010 av en utländsk jury.¹⁸⁰

Törebodas största utmaning är att bryta avbefolkningstrenden då kommunen minskat med 357 invånare åren 2006-2010.¹⁸¹ Framförallt har minskningen varit i åldrarna 0-19 och 40-59 vilket bidragit till att andelen äldre ökar. Nu har Törebodas befolkning en medelålder på 44,2 år, att jämföra med VGR:s snitt på 40,8 år.¹⁸² Detta har förändrat den demografiska planeringen där behovet för förskola och äldreomsorg ökat medan gymnasiebehovet

¹⁷⁹ Töreboda kommun: Budget 2011, Flerårsplan 2012-2013 Töreboda kommun, s. 9

¹⁸⁰ Töreboda kommun: Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, s. 9

¹⁸¹ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

¹⁸² Töreboda kommun: Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, s. 19

minskat.¹⁸³ Samtidigt har kommunen en arbetslöshet och då särskilt för ungdomar, vilket har högsta prioritet jämte avbefolkningen. Det råder dock en positiv anda bland företagen och utvecklingen ser ljus ut.¹⁸⁴ Ett intressant EU-projekt kommunen drivit tillsammans med Mariestads respektive Vara kommun är Semafor vars syfte var att kartlägga kompetensbehovet i näringslivet för att vara förberedda inför framtiden.¹⁸⁵

Töreboda har ett tätt samarbete med grannkommunerna Mariestad och Gullspång sedan 2006 och de delar på flera olika nämnder. Samarbetet har fungerat bra och en utökning är önskvärd,¹⁸⁶ och nu medverkar även Karlsborgs kommun i lönenämnden.¹⁸⁷ I övrigt omnämns knappt VGR eller Skaraborgs kommunalförbund i dokumenten. VGR förekommer en gång som huvudfinansiär av en tjänst som barn- och ungdomssamordnare, och gällande kommunalförbundet nämns att kommunen är medlem och att en årlig avgift baserad på kommuninvånare betalas dit. Vidare görs ett kort meddelande att kommunen aktivt arbetar med det delregionala tillväxtprogrammet.¹⁸⁸

Avslutningsvis satsar Töreboda på turism där Göta Kanal och gästhamnen står i centrum tillsammans med företag och andra kommuner.¹⁸⁹ Töreboda anordnar även Törebodafestivalen vart tredje år. 2009 hölls den för fjärde gången och hade ungefär 40 000 besökare.¹⁹⁰

6.3.1. Intervju med politiker i Töreboda kommun¹⁹¹

I Töreboda kommun är avbefolkningen ett allvarligt problem och PT berättar att "*Man brukar räkna med att, i runda slängar, 40 000 per invånare som man får i bidrag från staten*". I september 2011 hade befolkningen minskat till 9 050, en minskning med 63 personer sedan årsskiftet; "*Vi kan inte sänka kostnaderna motsvarande för det går inte. Därför så är det oerhört allvarligt att vi minskar i befolkning*". Utbildning och arbetsmarknad anses vara de främsta orsakerna till avbefolkningen och när kommunen inte kan konkurrera på de områdena så gäller det att öka tillgängligheten. "*Jag tror att vi måste marknadsföra oss på ett sätt som gör att folk kan arbeta på andra ställen och bo i Töreboda, och då är infrastrukturen väldigt viktig*" förtäljer PT och berättar att det tar ungefär 16 minuter med tåget till Skövde som är

¹⁸³ Töreboda kommun: Budget 2011, Flerårsplan 2012-2013 Töreboda kommun, s. 7

¹⁸⁴ Töreboda kommun: Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, s. 4

¹⁸⁵ Töreboda kommun: Årsredovisning 2009 Töreboda kommun, s. 14

¹⁸⁶ Töreboda kommun: Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, s. 4-6

¹⁸⁷ Ibid., s. 59

¹⁸⁸ Töreboda kommun: Årsredovisning 2009 Töreboda kommun, s. 7, 14 och 42

¹⁸⁹ Töreboda kommun: Budget 2011, Flerårsplan 2012-2013 Töreboda kommun, s. 15

¹⁹⁰ Töreboda kommun: Årsredovisning 2009 Töreboda kommun, s. 3 och 31

¹⁹¹ Intervju med politiker i Töreboda kommun, 11/11 2011

Skaraborgs största och mest växande stad. Vidare har Töreboda ett bra läge utmed stambanan mellan Göteborg och Stockholm och PT säger att *"Vi får värna om våra tågstopp, och infrastrukturen överhuvudtaget, för att göra vår ort attraktiv att bo på"*. Det är något Töreboda har nytta av då kommunen kan erbjuda billigare och lugnare boende än Skövde samtidigt som dagsutflykter till Sveriges två största städer är möjliga. Barnfamiljer är särskilt eftertraktade vilka kommunen vill locka med livskvalitet, närhet till naturen, kultur- och fritidsliv samt god service. *"Jag tror att människan kräver lite mer i en liten kommun än i en stor kommun (...) Man blir mer personlig"* meddelar PT och syftar på sitt ämbete som politiker.

Angående Törebodas samordning med VGR berättar PT att det finns en dialog mellan parterna, att VGR framförallt är hjälpsam vid EU-projekt men säger ändå följande: *"Jag kan inte säga att vi jobbar direkt mot Västra Götalandsregionen utan vi jobbar ganska mycket genom kommunalförbundet Skaraborg. Det är liksom vår part här kan man säga och vi följer de intentioner som kommunalförbundet vill"*. Inställningen till kommunalförbundet är väldigt positiv där samverkan uppstått; såsom en gemensam socialjour och *Gymnasium Skaraborg* där skolorna samarbetar istället för att konkurrera. *"Här finns det stora möjligheter att; kanske inte bara spara pengar men att ändå upprätthålla kompetensen och kvaliteten"* säger respondenten. Liksom PG pratar PT om att Skövde skall bli Skaraborgs "huvudstad" och meddelar att de är ödmjuka gentemot Skaraborgs landsbygd: *"Skövde är väldigt glada exempelvis om de får mer invånare men de är inte glada om det sker på bekostnad av en liten kommun, exempelvis Töreboda. (...) Törebodas angelägenheter är lika angelägna för Skövde"*. Det behövs en stark motpol mot de andra delregionerna och framförallt mot Göteborg då Skaraborgs representanter i BHU meddelat att BHU:s agenda är riktad västerut; *"Där gäller det ju då för våra representanter som sitter i den beredningen där att verkligen se till så att vi kommer upp på agendan överhuvudtaget"* meddelar PT. *"Jag tror att vi måste vara starka, vi som ligger allra längst här uppe i norr, gentemot huvudstaden nere i väster så att vi måste visa att vi finns här uppe. Ibland har jag en känsla av att vi är väldigt anonyma (...) Hela Skaraborg måste profilera sig på ett annat sätt, det är jätteviktigt! Vi måste tala om att vi finns alltså. När Skaraborg som länsnamn försvinner då måste vi tala om att vi tillhör faktiskt gamla Skaraborg och här har vi de här kvaliteterna"*. Vidare är kommunalförbundet inte överens om den framtidsbild som målas upp i analysen¹⁹² som låg till grund för det

¹⁹² Skaraborgs kommunalförbund: Skaraborg och kunskapsekonomin – En utredning av regionens utvecklingsförutsättningar

delregionala tillväxtprogrammet; *"Så här är det inte utan vi har en annan syn på Skaraborgs län"*. Dock får jag ingen konkret redogörelse för meningsskiljaktigheterna trots förfrågan.

PT anser att kunskapsekonomin har en storstadsfokusering men står ändå bakom den; *"Det är ju inte säkert att vi får något i läge 1 utan vi kan ju få det i läge 2 och läge 3 rent av, men vi måste ändå vara aktiva här"*. Utbildning är viktigt och i Töreboda finns det två gymnasieskolor: en naturbruksskola, som VGR förvaltar,¹⁹³ och en skola med inriktningarna restaurang/livsmedel och hotell/turism.¹⁹⁴ Högskolan i Skövde är betydelsefull när det gäller eftergymnasiala utbildningar, men PT säger att det bör även värnas om Lantbruksuniversitetet i Skara och kulturvårdsutbildningen i Mariestad. Vidare uttrycks en oro av PT då regeringen främst satsar på universitet snarare än högskolor, som kanske får söka andra finansieringsmöjligheter.

Utöver samarbetet inom kommunalförbundet så har Töreboda en utbredd samverkan med grannkommunerna Gullspång och Mariestad. De samarbetar även med Karlsborg och Skövde med turistprojekt respektive räddningstjänst och avfallshantering. Däremot borde en samverkan över länsgränsen ses över med exempelvis Närkekommuner.

Slutligen ser Töreboda positivt på framtiden där besöksnäringen och särskilt Göta Kanal är väldigt viktig och något de arbetar aktivt med. PT pratar även om en "Törebodanda" präglad av samarbete bland näringslivet som når sin topp vid Törebodafestivalen var tredje år.

6.3.2. Intervju med tjänsteman i Töreboda kommun¹⁹⁵

TT meddelar att Töreboda kommun ser allvarligt på avbefolkningen men konstaterar att det inte är någon nyhet att universitets- och storstäder växer på landsbygdens bekostnad. Kunskapssamhället ställer högre krav på arbetena som i sin tur kräver utbildning; *"Ungdomarna försvinner och kommer inte tillbaka, och det beror på att vi inte kan matcha deras utbildningar. Vi har inte de tjänsterna här"* säger TT. Ett problem som uppstår är att färre delar på de fasta kostnaderna. Respondenten jämför de utbildningsresurser som satsas på ungdomarna med idrottsvärlden och lånar ett citat från en politiker: *"Vilken idrottsklubb i Sverige gör den här satsningen; och så skickar vi iväg honom till NHL utan att få en spänn i ersättning?"*. En del får kommunen tillbaka via skatteutjämningsystemet men det är långt ifrån samma summa som lagts på den utflyttade ungdomens utbildning. För att undvika ökade fasta kostnader per capita öppnar TT, liksom PG, för att slå samman kommuner: *"Det här kan*

¹⁹³ Naturbruksgymnasiet Sötåsen: Naturbruksprogrammet

¹⁹⁴ Kanalskolan Töreboda: Startsidan

¹⁹⁵ Intervju med tjänsteman i Töreboda kommun, 10/11 2011

ju naturligtvis inte fortsätta utan jag tror det handlar om, framigenom, så att man måste börja titta på att alliera sig ännu mer alltså. Det kanske blir som i Danmark, kommunsammanslagningar". Redan nu samarbetar Töreboda mycket med Gullspång och Mariestad vilket minskar kostnader och möjliggör specialisering. Även gällande Skaraborgs kommunalförbund betonas fördelen med samordning, vilken kan förbättras ytterligare. En nackdel som TT påpekar är dock att det kommunala engagemanget minskar när en fråga lyfts upp en nivå och byter ägare.

Samarbetena med VGR är TT däremot mer skeptisk till: *"Regionen, de både ger och tar skulle jag vilja påstå".* VGR är bra på att hjälpa till när det gäller turism, kultur och bredband men samtidigt har flera kvalificerade tjänster flyttats från Regionens Hus i Mariestad för att samla kunskapen i Göteborg, där det även satsas mest resurser. Respondenten påtalar behovet av att satsa på infrastrukturen i kommunen: *"Vi har inte en 90-sträcka i Töreboda kommun idag. Det är 80-sträckor och det här är en viktig utmaning om du ska kunna bo i kommunen och pendla".* Vid finansiering av projekt är det ofta 50/50, det vill säga att om VGR satsar 1 miljon så krävs 1 miljon från kommunen också. På ämnet bredbandsutbyggnad riktar TT kritik mot staten: *"Varför ska vi lägga kommunala pengar på det när vi har gjort en avreglering av Telia som ett exempel? (...) Är det vår uppgift egentligen att bygga bredband till våra kommuninvånare när det finns aktörer som har detta som affärsidé?".* Respondenten menar att storstäderna inte har den här problematiken för där satsar företagen mer för att vinna marknadsandelar, medan mindre kommuner får göra investeringar som konkurrerar med medel för vård, skola och omsorg; *"Om man ska få landsbygden att leva så måste man verkligen tänka till på nationell nivå".* TT exemplifierar med Norge där skatten betalas där produkten produceras vilket gynnar landsbygden. I Sverige betalas istället skatten där huvudkontoren finns, vilka oftast finns i storstäderna.

Gällande kunskapsekonomin så säger TT att många ledande politiker och tjänstemän förmodligen inte vet vad den innebär till fullo, och där behövs en bättre internkommunikation. Liksom PT antydde så delar inte alla den bild som presenteras och att Skaraborg bör inrikta sig mot den, samt även att kunskapsekonomin främst inriktas mot storstäderna; *"Det finns mycket synpunkter på sådant här material, men man måste i alla fall beakta vad som står där i och ha med i sitt tankesätt. Sedan är det inte lätt att jobba därefter fullt ut i mindre kommuner".* Naturligtvis skall det satsas på kvalificerade arbeten men de som inte har läshuvuden får inte glömmas bort, och där har besöksnäringen en möjlighet att lotsa ut folk i arbetslivet; *"Vi kan inte bli något Silicon Valley eller någonting här utan vi måste bygga på*

de unika grejerna vi har här". Törebodas viktigaste näringar är inom turism, tillverkning, bioenergi och vindkraft och där vill de finna synergier mellan näringarna, samt att mer skall omsättas lokalt. Det gäller särskilt energiområdet där exempelvis kollektivtrafiken kan drivas på biogas och således skapa arbete i regionen. Vidare är det viktigt att satsa på boenden för olika målgrupper samt infrastrukturen där tågförbindelserna är särskilt essentiella. Töreboda skall börja ta kontakt med sina utflyttade ungdomar för att berätta vad som händer i kommunen, vilka arbeten som finns och hur kommunikationen ser ut, där pendlingen till Skövde är betydelsefull; *"Om man får ett jobb i Skövde så finns det faktiskt möjlighet att bo i Töreboda. Lägre priser, du kanske har svärföräldrar och föräldrarna här; viktig fråga det här med barnpassning"*. Slutligen är det viktigt att realistiska mål sätts upp men samtidigt skall kommunen inte vara rädd för att satsa när en möjlighet finns.

7. Analys av delstudie 2

Delstudie 2 baseras på resultaten i delstudie 1, det vill säga vilka styrmedel Västra Götalandsregionen använder för att motverka landsbygden avbefolkning. Det framgick att VGR:s samhällsstyrning inte riktade sig mot avbefolkningen explicit utan snarare indirekt genom att förorda kunskapsekonomin, och därigenom skapa attraktiva samhällen som sedermera genererar tillväxt både gällande ekonomi och befolkning enligt teorin om den kreativa klassen.¹⁹⁶ Av förklarliga skäl är det storstäderna som har bäst möjligheter att attrahera den kreativa klassen och det var också i storstäderna som de flesta satsningarna skulle göras. Satsningar på landsbygden gestaltades istället i form av areella näringar, det vill säga energi, jordbruk och natur.

Styrningen sker med hjälp av mjuka styrmedel och det stämmer väl in med den flernivådemokrati som råder i VGR. Styrmedlen är minst tvingande¹⁹⁷ och det möjliggör enighet vid förhandlingar mellan nivåerna enligt multi-level governance.¹⁹⁸

7.1. Hur förhåller sig kommunerna till Västra Götalandsregionens styrmedel mot avbefolkning?

Till skillnad från VGR, som indirekt och kanske långsiktigt motverkar avbefolkningen i och med kunskapsekonomin, så är kommunerna mer koncentrerade på att motverka den på kort sikt. Det är inte särskilt underligt med tanke på att kommunerna förlorar 40 000 kronor i statsbidrag för varje person som flyttar,¹⁹⁹ för att inte tala om den skatt som personen betalar. En minskning med 50 personer innebär 2 miljoner förlorade intäkter inkom i statsbidrag, 2 miljoner som exempelvis hade kunnat höja kvaliteten på en skola avsevärt. Därför är det inte konstigt att kommunerna, trots medvetenheten om att kunskapsekonomin är framtiden, förordar besöksnäringen som ger snabba och tydliga effekter i form av besök och gästnätter istället för att investera i utbildnings- och kulturfrämjande verksamheter där dess eventuella effekter inte syns förrän på flera år. Samtidigt behöver inte turism vara den diametrala motsatsen mot kunskapsekonomi då det, som tjänstemannen i Götene påpekar, krävs kunskap vid arrangerande av konferenser och events. Dock uppfattar jag det som att båda kommunerna främst vill utveckla servicenäringen snarare än att anordna konferenser.

Vidare går det att argumentera för att distinktionen mellan turism och kultur är otydlig, vilket jag håller med om. Ett galleri eller en händelserik musikscen bidrar till både kulturlivet

¹⁹⁶ Florida 2006, s. 126ff

¹⁹⁷ Vedung 1998, s. 29-35

¹⁹⁸ Mayer 2010, s. 56-61

¹⁹⁹ Information från politikerna i kommunerna

och lockar turister men jag vill framhäva en skillnad i målgrupp. Satsningar på kulturlivet har de egna kommuninvånarna som målgrupp och bidrar till trivseln, attraktiviteten och kreativiteten vilken i sin tur främjar ännu mer kultur.²⁰⁰ Turismsatsningar, å andra sidan, riktar sig framförallt externt och bidrar till liv och rörelse under vissa månader, men skapar kanske inte det samhälle där invånarnas kreativitet sporrar och utvecklar varandra. Det är framförallt turismsatsningar jag har tolkat från respondenterna, även fast ordet "besöksnäring" använts mer frekvent.

Ovanstående leder mig fram till att styrningen mot kunskapsekonomin inte slagit igenom i kommunerna. Det är underligt med tanke på att även det delregionala tillväxtprogrammet som Skaraborgs kommunalförbund, det vill säga Götene, Töreboda och Skaraborgs 13 resterande kommuner, utformade förespråkar kunskapsekonomin.²⁰¹ Tjänstemannen i Töreboda berättade att många ledande politiker och tjänstemän förmodligen inte vet vad kunskapsekonomin innebär vilket kan förklara varför inriktningen röstades igenom delregionalt och varför ingen helgjuten satsning görs på den. Jag fick även uppfattningen att ingen av respondenterna i kommunerna använde något av styrdokumentet i sitt arbete. De hade läst det och har det i bakhuvudet men inte mer än så. Det kan också förklara varför inte kunskapsekonomin står i centrum i kommunernas dagliga arbete. Respondenterna i Töreboda delar heller inte inriktningen i det delregionala tillväxtprogrammet till fullo, vilket även det förklarar varför andra områden prioriteras.

Samtliga kommunala respondenter berättade om de bristfälliga utbildningsmöjligheterna i Skaraborg vilket gör att ungdomarna flyttar från regionen utan att komma tillbaka. Det innebär att näringslivet hamnar efter utvecklingen och kan inte erbjuda de tjänster som de högutbildade efterfrågar. Sålunda är det, enligt mig, den främsta förklaringen till varför kommunernas arbete inte kretsar kring kunskapsekonomin explicit. De är helt enkelt för långt bort för att kunna konkurrera i en kunskapsekonomi. När till och med Skaraborgs största stads högskola ligger i farozonen²⁰² så är det inte konstigt att Götene och Töreboda söker andra vägar. Om inte ens Skövde kan konkurrera i kunskapsekonomin, hur skall landsbygdskommunerna kunna göra det? Dock måste jag framhålla att kommunerna gör insatser mot kunskapsekonomin såsom att försöka utveckla infrastrukturen, ha kontakt med ungdomar samt samverka med och förnya näringslivet. Det går givetvis att göra mer men det är svårt för dem att göra det givet de förutsättningar som finns. Det som både Götene och

²⁰⁰ Florida 2006, s. 225-230

²⁰¹ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 5ff

²⁰² Intervju med politiker i Götene kommun, 21/11 2011

Töreboda, för tillfället, kan konkurrera om i kunskapsekonomin är de areella näringarna men då krävs en större marknad för det. Förmodligen kommer efterfrågan på hållbar mat och energi att öka men ännu är det en bit kvar innan landsbygden kan känna av den konkurrensfördel den har vilket förklarar varför befolkningen avtar, åtminstone i Töreboda. När den areella näringen växt ytterligare kommer befolkningen att öka eller i varje fall att inte minskas lika mycket. Med detta i åtanke är det kanske så att målbilderna i Skaraborgs tillväxtprogram är skeva; att de är för långt ifrån verkligheten just nu. Då ställer jag mig frågan varför tillväxtprogrammet ens antogs, en fråga jag dessvärre inte kan besvara i denna studie.

Sålunda har de mjuka styrmedlen som identifierades inte implementerats, åtminstone inte till fullo. Som sagt så är mjuka styrmedel att föredra i en flernivådemokrati som VGR de facto är, men sett till Salamons kriterier för utvärdering av styrmedel²⁰³ så är förutsättningarna blandade. Kriteriet *effektivitet* frågar sig hur väl styrmedlet uppnår dess önskade effekter. De åtgärder som föreslås i styrdokumentet, det vill säga att satsa på innovation, utbildning samt samverkan inom näringslivet, akademien, infrastrukturen och den offentliga sektorn, anser jag kunna åstadkomma en kunskapsekonomi och således kan styrmedlet bedömas vara effektivt. Däremot uppstår komplikationer hos kriterierna *rättvisa*, om nyttan fördelas jämt eller mot mindre välställda, och *implementeringsbarhet*, om aktörerna kan implementera styrmedlet. Styrdokumentet är främst inriktade på storstäderna då de har störst möjligheter att bilda en fullskalig kunskapsekonomi. Därmed missunnas landsbygden och det är också de som har det sämst ställt. Även om styrmedlen inte är uteslutande per se så är det svårt för landsbygden att ta dem till sig och därför finner jag dem orättvisa och då också svåra att implementera. Kriteriet *legitimitet*, slutligen, frågar sig om den styrande aktören har legitimitet hos målgruppen. I detta fall är det två autonoma aktörer som styr och blir styrda och redan där uppstår problem; varför skall kommunerna lyssna på VGR? Nu handlar det om den gemensamma regionala utvecklingen där de delar intressen och diskuterar tillsammans, vilket bör öka välviljan och samförståelsen. Men när samtliga respondenter, inklusive de från VGR, håller med om att det är storstäderna som står i fokus i kunskapsekonomin så är det förståeligt att landsbygdskommunerna inte anpassar sin verksamhet efter styrmedlen, och därmed har styrmedlen en liten legitimitet. Dessutom existerar det flera motsättningar hos styrdokumentet och mellan kommunerna och VGR vilka också påverkar implementeringen, men de återges först under nästa rubrik.

²⁰³ Salamon 2002, s. 22-25

7.2. Finns det någon motsättning i styrningen?

Frånsett att varken Götene eller Töreboda känner sig delaktiga i kunskapsekonomin så finner jag motsättningar dels inom styrdokumentet och dels mellan nivåerna. Jag har redan diskuterat den motsättning som finns mellan den kreativa klassen och turism som återfinns i VGR:s budgetar, Skaraborgs tillväxtprogram där den ena målgruppen är *turister*,²⁰⁴ och framförallt i VGR:s vision där det står att VGR skall vara den främsta turismregionen i Skandinavien.²⁰⁵ Därmed är det heller inte konstigt att det koncentreras på kunskapsekonomin till hundra procent. Därutöver har jag hittat en sak som kan tolkas som en motsättning vilken endast förekommer i det delregionala tillväxtprogrammet; nämligen målgruppen *de "nya" pensionärerna* som med sina erfarenheter, nätverk och pengar kan utveckla samhällen.²⁰⁶ Det är inget fel med att attrahera pensionärer i sig då även den kreativa klassen blir äldre, men jag tycker att det finns andra satsningar som är bättre lämpade. Jag tycker att det är en satsning mot dåtiden snarare än en satsning mot framtiden och med tanke på att Töreboda har en åldersproblematik²⁰⁷ så är det en skev inriktning. Med det sagt så menar jag inte att det endast är ungdomar som skall stå i centrum, utan det finns andra grupper som kan utveckla och förnya samhällen. Exempelvis kan barnfamiljer utgöra en målgrupp istället för pensionärer som redan har satt sina mönster och lever ut de 20-30 år de har kvar på jorden. Jag har, med mina blott 24 år, måhända en annan bild av hur pensionärer bidrar till ett samhälle men misstänker att det framförallt är pensionärernas pengar som eftertrakts.

Jag har även identifierat motsättningar mellan kommunerna och VGR där flera av kommunernas respondenter påtalat en för stor fokusering på storstäderna och då framförallt Göteborg. Kommunerna känner sig åsidosatta i det regionala utvecklingsarbetet och där har VGR inte lyckats med arbetet att skapa en gemensam region, liksom även tjänstemannen i VGR sade. Dock menar båda VGR:s respondenter att kommunerna är med på att tillväxt i storstäderna gynnar dem på sikt, något jag också tolkar från kommunernas respondenter men ändå önskas mer än vad de får nu. Samtidigt betonar kommunernas respondenter att det är upp till dem att höras så delar av ansvaret ligger hos dem. Ytterligare uppfattar jag en motsättning där Skaraborg står mot VGR. Delvis beror den på att hela Skaraborg känner sig missgynnad gentemot Göteborg men också att kommunerna upplever ett starkare samband med Skaraborgs kommunalförbund än med VGR. Här har kommunalförbundet, till skillnad

²⁰⁴ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 11

²⁰⁵ Västra Götalandsregionen: Vision Västra Götaland – Det goda livet, s. 4

²⁰⁶ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 11

²⁰⁷ Töreboda kommun: Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, s. 19

från VGR, lyckats att skapa en gemensam region vilket uttrycks i dess tillväxtprogram.²⁰⁸ Det är såklart inte så konstigt med tanke på geografin men jag uppfattar en stolthet hos kommunerna i att vara just från Skaraborg, särskilt då politikern i Töreboda säger "När Skaraborg som länsnamn försvinner, då måste vi tala om att vi tillhör faktiskt gamla Skaraborg och här har vi de här kvaliteterna".²⁰⁹ Det är Skaraborg de identifierar sig med och inte VGR, och även om historien inte skall glömmas bort så är det viktigt att VGR:s kommuner känner att de är en del av VGR på lika villkor. Som jag tidigare nämnt så är enhetlighet av avgörande betydelse och just nu är Skaraborg uppenbarligen missnöjda vilket kan bromsa utvecklingen.²¹⁰

7.3. Varför har vissa landsbygdskommuner en positiv befolkningsutveckling medan andra har en negativ?

Efter mitt urval antog jag att det skulle finnas stora skillnader i Götenes och Törebodas arbetssätt som förklarade deras skilda befolkningsutvecklingar. Det visade sig att kommunerna snarare är lika varandra men jag har dock funnit några skillnader kommunerna emellan som kan förklara en olik befolkningsutveckling och som är nödvändiga att nämna.

Framförallt är den skilda infrastrukturen intressant. Töreboda har västra stambanan medan Götene har E20, och som Andersson kommit fram till så efterfrågar dagens medborgare flexibilitet framför förutbestämda avgångar och hållplatser.²¹¹ Varför Götene har haft en positiv befolkningsutveckling kan alltså förklaras av E20 där pendlare och företag kan bestämma sin egen avgångstid. Dock borde befolkningen ha ökat ännu mer nu när kommunens E20-sträcka 2009 blivit en motorväg men 2011 verkar befolkningen istället minska;²¹² vad beror det på? Effekterna av utbyggnaden har förmodligen inte visat sig ännu men jag misstänker att det även finns en koppling till att Skaraborg börjar få en lokal arbetsmarknadsregion. Tidigare hade Skaraborg två arbetsmarknadsregioner, Lidköping och Skövde,²¹³ som konkurrerade om Skaraborgs näringsliv, men nu växer de samman och jag antar att centrumet hamnar i Skövde. Götene, som ligger mellan Lidköping och Skövde, bidrog mycket till Lidköpings arbetsmarknadsregion och kan således förlora på att Skövde blir Skaraborgs centrum och huvudstad då jag misstänker att företag hellre förlägger sin

²⁰⁸ Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, s. 8

²⁰⁹ Intervju med politiker i Töreboda kommun, 11/11 2011

²¹⁰ Mayer 2010, s. 56-61

²¹¹ Andersson 2009, s. 96f

²¹² Information från båda Götenes respondenter

²¹³ Skaraborgs kommunalförbund: Skaraborg och kunskapsekonomin – En utredning av regionens utvecklingsförutsättningar, s. 14

verksamhet i centrum än i utkanten. Den här omväxlingen kan ha påverkat Götene först nu trots att den hållit på i flera år. Jag antar att det tar tid innan effekterna av en negativ förändring syns i ett samhälle som tidigare växte. Det tar tid innan utveckling syns och samma sak gäller förmodligen innan en negativ förändrings effekter skönjes.

Varför Töreboda har en befolkningsminskning, trots dess goda pendlingsmöjligheter till Skövde, kan bero på att kommunen inte är direkt anknuten till Skövde. Som jag tidigare skrivit så ingår Töreboda i Skövdes arbetsmarknadsregion tack vare att många Törebodabor pendlar till Mariestad, som i sin tur har en stor pendling till Skövde.²¹⁴ Därmed kanske Töreboda inte kan ta del av Skövdes tillväxt förrän Mariestad först utökat sin tillväxt. Därför är det essentiellt för Töreboda att få en direkt koppling till Skövde via en utökad pendling dit, för att på så vis kunna ta del av tillväxten tidigare. Vidare kan vägarna vara en avgörande faktor här då tjänstemannen i Töreboda påtalade att det inte finns en enda väg med hastigheten 90 i kommunen, och som tidigare nämnts kan vägtrafiken vara mer betydelsefull än tågtrafiken.

I övrigt har jag inte identifierat några större skillnader. Jag hade en tanke att Götene skulle samarbeta mer med VGR samt arbeta mer mot kunskapsekonomin och att det skulle förklara kommunens positiva utveckling. Men Götene och Töreboda har ungefär samma inställning till både VGR och kunskapsekonomin där de känner sig lite missgynnade, och istället förordar de samarbetet med Skaraborgs kommunalförbund och grannkommuner samt satsningar på besöksnäring och areella näringar. Båda kommunerna har goda förutsättningar inom näringarna och ser optimistiskt på framtiden. Jag uppfattar dock en något positivare anda hos Götene, vilken måhända är svår att gestalta i empiriredogörelsen ovan, men det är inte så underligt med tanke på att kommunen haft en bra utveckling de senaste åren. Töreboda har däremot tvingats kämpa med demografiska bekymmer i form av en åldrande befolkning, där det är intressant att kommunen inte lyckats förvalta den fördel de har gentemot Götene i form av två yrkesförberedande gymnasieskolor inom naturbruk respektive mat och service. Jag är dock osäker på hur stor effekt sådana gymnasieskolor har på ett samhälles demografi, och jag misstänker att många 18-19-åringar inte vill rota sig trots att de inte skall studera eftergymnasialt.

²¹⁴ Skaraborgs kommunalförbund: Skaraborg och kunskapsekonomin – En utredning av regionens utvecklingsförutsättningar, s. 14

8. Slutsatser och reflektioner

Den här uppsatsen bestod av två delstudier. Den första delstudien behandlade Västra Götalandsregionens styrmedel mot landsbygdens avbefolkning eftersom det är VGR som har det övergripande ansvaret för den regionala utvecklingen, och kan på så vis styra regionens kommuner i den rådande flernivådemokratin. Delstudie 1 utgick från följande frågeställning:

- Vilka styrmedel använder Västra Götalandsregionen för att motverka landsbygdens avbefolkning?

Med utgångspunkt i kunskapsekonomin skall samhällen utvecklas, förnyas och generera tillväxt för hela regionen. I VGR:s styrdokument fann jag en övervikt på storstadssatsningar där kunskapsekonomin har störst möjlighet att utformas. Således är uppfattningen att storstädernas tillväxt gynnar landsbygden på längre sikt. Landsbygden är dock inte bortglömd och omnämns framförallt i form av satsningar på areella näringar, vilka antagligen ökar i betydelse i framtiden, men fokuseringen är på kunskapsekonomin och där kan inte landsbygden konkurrera på lika villkor som storstäderna.

Vidare fann jag att denna styrning sker genom mjuka styrmedel, det vill säga informativa och ekonomiska. I den flernivådemokrati som VGR och dess kommuner befinner sig i så är mjuka styrmedel mest lämpliga att använda, då självstyrande organisationer styrs bäst genom att ge incitament och inte genom att befälla.

Den andra delstudien undersökte hur VGR:s samhällsstyrning togs emot i kommunerna för att se om styrmedlen implementerades och om det fanns några motsättningar i styrmedelsprocessen. Detta gjordes genom att studera två landsbygdskommuner, Götene respektive Töreboda, och deras arbete med och syn på kunskapsekonomin och samordningen med VGR. Med det som grund försökte jag slutligen att utröna varför en landsbygdskommun kan ha en positiv befolkningsutveckling medan andra (de flesta) har en negativ. De slutsatser jag gjort återges kortfattat i följande tabell:

Likheter mellan Götene och Töreboda		
<i>Förhållningssätt:</i>	Skaraborg gentemot VGR och storstäder Känner sig missgynnade gentemot storstäder Tveksamhet till Skaraborgs tillväxtprogram	
<i>Arbetsätt:</i>	Samverkan med Skaraborgs kommunalförbund Samverkan med grannkommuner Besöksnäring Areella näringar Positiva till framtiden	
Skillnader:	Götene	Töreboda
<i>Infrastruktur:</i>	E20	Västra Stambanan
<i>Utbildning:</i>	Grundskola	Två gymnasieskolor
<i>Tillhör(de) olika LA:</i>	Lidköping	Skövde
<i>Befolkningsutveckling:</i>	Positiv	Negativ
Förkortningar:		
LA: Lokal arbetsmarknadsregion		
VGR: Västra Götalandsregionen		

Tabell 7 – Översikt över Götene och Töreboda kommuners likheter respektive skillnader.

Följande tre forskningsfrågor formulerades för att genomföra delstudien följda av respektive frågas besvarande:

- Hur förhåller sig kommunerna till Västra Götalandsregionens styrmedel mot avbefolkning?

Landsbygdskommunerna har en allvarligare syn på avbefolkningen än VGR och även om de håller med VGR om att kunskapsekonomin är framtiden så kan de inte arbeta fullt ut mot den. Det beror på att kommunerna dels saknar de förutsättningar som krävs med en hög kunskapsbas, bred arbetsmarknad och goda utbildningsmöjligheter, och dels inte kan ha den långsiktiga synen som VGR har. Landsbygden kan inte vänta på att storstädernas tillväxt skall överföras till dem eller att människors preferenser förändras så att fördelarna inom de areella näringarna kan tillvaratas. De måste få in pengar nu och där har besöksnäringen en stor roll att spela då den växer fort och ger snabb avkastning på investeringar.

Respondenterna hos kommunerna har identifierat de bristande utbildningsmöjligheterna som avgörande till landsbygdens avbefolkning då ungdomarna måste flytta för att studera, och flyttar därefter inte hem igen. Det leder i sin tur till att näringslivet på landsbygden lider av kunskapsbrist och kan inte utvecklas i den utsträckning som storstädernas näringsliv gör.

Sälunda har inte kunskapsekonomin implementerats i kommunerna och de har, som nästa forskningsfråga visar, ett något negativt förhållningssätt till både VGR och dess styrmedel. De

är även tveksamma till det styrdokument de själva instiftat, nämligen Skaraborgs delregionala tillväxtprogram.

- Finns det någon motsättning i styrningen?

Det finns flera motsättningar, såväl inom styrmedlen som mellan nivåerna. Motsättningen inom styrmedlen jag identifierat är mellan kunskapsekonomin och turismsatsningar då besöksnäringen inte är den mest kunskapskrävande branschen. Således ger detta en tudelad inriktning där den ena motsätter sig den andra. I Skaraborgs tillväxtprogram finns det också motsättningar där *turister* och *de nya pensionärerna* utgör två av fyra målgrupper i styrdokumentet som även det inriktar sig på kunskapsekonomin. Att turister är en motsättning mot kunskapsekonomin går i linje med ovanstående resonemang; de nya pensionärerna är däremot en motsättning för att jag finner det vara en satsning mot det som är eller var och inte mot framtiden. Därmed menas ej att pensionärer inte tillför samhällen något men jag hävdar att det finns mer lämpade samhällsgrupper till att utgöra en av fyra målgrupper för att utveckla samhällen, särskilt i riktning mot kunskapsekonomin.

Därutöver har jag funnit en motsättning mellan landsbygdskommunerna och VGR. I nuläget säger flera respondenter att kunskapsekonomin främst är inriktad på storstäderna och att landsbygdskommunerna inte kan vara fullt delaktiga i det arbetet. Dock menar VGR:s respondenter att kommunerna är med på att tillväxt i storstäderna gynnar landsbygden på sikt. Vidare anser kommunernas respondenter att det är i storstäderna det mesta arbetet utförs, och det bidrar till att landsbygdskommunerna känner sig missgynnade i det regionala utvecklingsarbetet. Dock lyfter de fram att det också är upp till kommunerna själva att synas.

Den sista motsättningen jag urskiljt råder mellan Skaraborgs kommuner och VGR. Dels beror den på att hela Skaraborg känner sig åsidosatta gentemot Göteborg, och dels att kommunerna har ett starkare samband med Skaraborgs kommunalförbund än med VGR. Det finns en stolthet i att vara från Skaraborg hos kommunerna och VGR har således inte lyckats med sitt arbete att skapa en gemensam region.

Dessa motsättningar påverkar implementeringen av styrmedlen på ett negativt sätt, och med dem i åtanke är det inte underligt att en enhetlighet uppstått och att allt arbete riktas mot kunskapsekonomin.

- Varför har vissa landsbygdskommuner en positiv befolkningsutveckling medan andra har en negativ?

Antagligen har Götene en fördel i form av E20 gentemot Töreboda med dess anslutning till västra stambanan. Dagens medborgare efterfrågar flexibilitet och föredrar därför bil- eller

lastbilstransport framför slutna avgångstider och hållplatser med tåg. Sedan E20 byggdes ut till motorväg i Götenes kommun år 2009 borde dock befolkningen öka fortsättningsvis men det gör den antagligen inte. Det kan bero på att Skaraborg börjar bli en lokal arbetsmarknadsregion till skillnad från två. Götene utgjorde tidigare en stor del av Lidköpings arbetsmarknadsregion men när Skaraborgs arbetsmarknadsregioner förtätas antar jag att dess centrum kommer att hamna i Skövde, vilken Götene har ett lite längre avstånd till. Det innebär kanske att företagen först söker sig till Skövde och sedan till Lidköping eller Götene, istället för att konkurrera på mer lika villkor.

Töreboda kommuns befolkningsminskning kan också härledas till lokala arbetsmarknadsregioner. Eftersom Töreboda är en del av Skövdes arbetsmarknadsregion via Mariestad så får kanske inte Töreboda del av tillväxten förrän Mariestad fått det. Därför vore en direkt anknäpning mellan Skövde och Töreboda att föredra. Även vägtrafiken kan förklara befolkningsminskningen då kommunen inte har en enda 90-väg vilket kan hindra människors krav på flexibilitet.

Annars har jag inte funnit någon skillnad mellan Götene och Töreboda som kan förklara kommunernas differentierade befolkningsutveckling. Båda har en snarlik relation med VGR och kunskapsekonomin, där de känner sig negligerade, och är välvilligt inställda till Skaraborgs kommunalförbund vilka de gärna samarbetar med, jämte sina grannkommuner. Vidare har de goda förutsättningar inom besöksnäring och areella näringar vilka de satsar på och de ser båda positivt på framtiden.

8.1. Slutdiskussion

Som läget är just nu kommer landsbygden fortsätta att avbefolkas i VGR då kunskapsekonomin har bäst förutsättningar i storstäderna. Landsbygdens tillväxt ligger istället flera år framåt men hur mycket människor finns det då kvar att ta del av den? Jag håller med om att kunskapsekonomin är framtiden och där har den areella näringen en funktion, men frågan är om det räcker? Kommunernas respondenter pekade ut de dåliga utbildningsmöjligheterna i Skaraborg och det finns en rädsla för att hela Skaraborg kommer att minska sin befolkning totalt sett. Det finns en risk att utfallet blir så, särskilt då Skaraborgs utbildningscentrum, Högskolan i Skövde, förlorar examensrättigheter och om högskolan förlorar ännu fler utbildningar tappar Skaraborg en viktig exponent i kunskapsekonomin. Det är en svår balansgång att utveckla kunskapsekonomier samtidigt som landsbygdens service skall upprätthållas så att den inte förlorar ännu fler invånare. Hur skall då arbetet utföras för

att landsbygden inte skall avbefolkas ytterligare? Jag har inga konkreta åtgärder men jag vill påstå att mycket ansvar ligger på staten eftersom de ansvarar för de universitet och högskolor som inte drivs i privat regi.²¹⁵ Om kunskapsekonomin är framtiden så är det oerhört viktigt att kunskapen sprids i landet och inte centreras till särskilda orter. Därför behöver fler resurser tilldelas universitet och högskolor på landsbygden så att de kan bibehålla en hög kvalitet på sin utbildning och forskning. Något VGR kan bidra med på området är att införa någon form av bionäringsutbildning på Törebodas gymnasieskola med naturbruksinriktning, något som kan vara en brygga till Lantbruksuniversitetet i Skara²¹⁶ och ytterligare stärka Skaraborgs konkurrenskraft inom de areella näringarna.

Gällande VGR:s flernivådemokrati så behöver samordningen mellan nivåerna uppenbarligen förbättras. Som det är nu så är både VGR:s och landsbygdskommunernas politiker missnöjda; i VGR:s fall för att de inte kan bedriva sin egen regionalpolitik eftersom kommunerna medverkar i Beredningen för Hållbar Utveckling, och i kommunernas fall för att de känner sig missgynnade gentemot storstäderna. Om Sverige skall ha två folkvalda nivåer i VGR, landsting respektive kommuner, så måste de kunna bedriva politik var för sig annars fallerar hela principen med olika demokratiska nivåer. En reformtanke är att införa ett slags regionalt parlament där VGR:s kommuner får varsitt mandat. Således avskaffas landstingsnivån helt men då får kommunerna lika villkor att påverka den regionala utvecklingen. Ett annat förslag är, som två av kommunernas respondenter varit inne på, att göra kommunsammanslagningar, vilket är intressant då artikeln i Fokus meddelade att det inte var ett alternativ.²¹⁷ På så vis minskas antalet röster i delregionerna och sedermera BHU och därigenom kan en enighet uppstå lättare. I dagsläget är det, enligt mig, för många demokratiska nivåer i VGR. Ett förslag kan vandra hela vägen från kommun, delregion, BHU och för att slutligen beslutas i VGR. Antingen behöver antalet nivåer eller antalet röster minskas för att politiken skall kunna effektiviseras ytterligare.

Måhända är det så att VGR:s relativt nya struktur²¹⁸ inte funnit sin optimala funktion ännu så innan ovanstående reformer genomförs bör mildare lösningar övervägas. Exempelvis kan användningen av hårda, eller åtminstone hårdare, styrmedel förmodligen öka styrningens effektivitet. I mitt analysverktyg presenterade jag tillsyn som ett hårt styrmedel vilket kan tillämpas inom VGR. Vision Västra Götaland anger att konkreta och mätbara mål skall sättas

²¹⁵ Regeringskansliet: Universitet och högskola

²¹⁶ SLU – Sveriges Lantbruksuniversitet: Skara

²¹⁷ Lönegård, 19/6 2009, Fokus 2009-25

²¹⁸ VGR bildades 1999 och Skaraborgs kommunalförbund bildades 2007. Se sida 11 respektive 51 för påminnelse.

upp av ansvarande aktör²¹⁹ och det är, enligt tjänstemannen i VGR, något som inte efterföljs. Genom att följa det direktivet kan styrmedlens implementering förbättras. Vidare kan VGR anordna informationsträffar för kommunerna där kunskapsekonomin presenteras. Det är förvisso ett mjukt styrmedel men på så vis kan VGR säkerställa att information inte misstolkas eller bortkommer samtidigt som kommunerna kan bli mer välvilligt inställda till styrmedlet. I BHU är inte alla kommuner representerade utan varje delregion har fyra representanter, och då finns det en möjlighet att information förvrängs eller glöms bort när den sedan meddelas i delregionerna. Eftersom jag inte studerat VGR:s projekt och aktioner så vet jag inte om de redan anordnar sådana informationsträffar, dock har jag inte fått några tecken på att så sker.

Apropå de många olika synpunkterna som uttrycks i flernivådemokratin, så ställer de differentierade förutsättningarna i VGR:s kommuner också till problem när styrdokument skall utformas. VGR:s styrdokument är framförallt inriktade mot kunskapsekonomin men då landsbygden inte kan delta i arbetet lika mycket som storstäder så måste alternativa insatser, såsom turism, nämnas. Jag hävdar att en utvecklad kunskapsekonomi attraherar turister ändå med sin kreativitet och utveckling och således behöver inga särskilda insatser göras mot besöksnäringen. Vidare har jag, som tidigare diskuterats, funnit en motsättning mellan besöksnäringen och kunskapsekonomin. Således inriktar sig styrdokumentet på allt men samtidigt på ingenting; en bil som styrs åt alla håll kommer ingenstans. Därför är det förmodligen bättre att utesluta besöksnäringen från styrdokumentet och göra en konkret och tydlig inriktning.

Gör Götene och Töreboda då fel som satsar på besöksnäring jämte den areella näringen? Även om jag delar VGR:s uppfattning att kunskapsekonomin är framtiden så tycker jag inte att de gör något fel. De måste ersätta de förlorade intäkterna på något sätt för att inte servicenivån skall sjunka och besöksnäringen är ett sätt att göra det på. Dock är det förmodligen inte den bästa metoden för att attrahera invånare då VGR:s turistkommuner har skilda befolkningsutvecklingar, vilket framgår av tabellen i bilaga 3. Det kan också vara en förklaring till Götene och Törebodas skilda befolkningsutveckling; att ibland attraheras invånare av turistsatsningar och ibland inte. Vad som avgör skillnaden vet jag dock inte förrän någon studerar turistkommuner utförligt. Nåväl, så länge som kommunerna inte etablerar en högskola eller någon högteknologisk företagspark så är det svårt för dem att konkurrera i

²¹⁹ Västra Götalandsregionen: Vision Västra Götaland – Det goda livet, s. 18

kunskapsekonomin, och får de heller inte någon större hjälp från varken VGR eller staten så måste de inrikta sig på områden de kan arbeta med.

Jag vill avslutningsvis framhäva att VGR förvisso kan assistera landsbygdskommunerna mer, särskilt gällande infrastrukturen där vägtrafiken uppenbarligen är avgörande, men med de skilda förutsättningar som VGR:s kommuner har är det svårt att vara alla till lags, och givet den inriktning de valt så är inte fel att satsa på storstäderna. Storstäderna är längst fram i kunskapsekonomin och om det är så att storstädernas tillväxt gynnar landsbygden senare så är det bra att satsa på storstäderna. Landsbygdskommunerna får således hoppas på snabb tillväxt eller att den areella näringen får en snabb uppryckning.

8.2. Förslag på ny forskning

Som jag konstaterat tidigare så är forskningen underutvecklad inom MLG i en svensk kontext²²⁰ och där kan i princip all forskning innehållandes minst två av Sveriges folkvalda nivåer bidra. Den här studien behandlade VGR:s relation med två av Skaraborgs landsbygdskommuner och det vore intressant hur andra kommuner med andra förutsättningar (storstadskommun, turistkommun, annan delregion och så vidare) förhåller sig till VGR. Vidare går det att studera VGR:s relation till stat och EU vilka anger den övergripande regionala inriktningen.

Det finns även flera andra län att studera i Sverige; hur ser deras struktur ut och hur samverkar de med andra aktörer? Hur bemöter de avbefolkningsproblematiken? Eftersom VGR har en lägre andel kreativ klass än Stockholm och Skåne så är det också av intresse att se hur deras arbete skiljer sig mot VGR:s.

Slutligen så gav några av mina respondenter uppslag för ny forskning. Det vore intressant att studera diskussionerna inom BHU och respektive kommunalförbund för att på så vis utröna hur resonemangen lyder, vilka som får sin vilja igenom och vilka motsättningar som finns förutom de jag funnit i denna uppsats. Vidare är kommunernas inställning till sammanslagningar intresseväckande då det är något som kan reformera hela den svenska politiken. Det är något som går att studera på både kommunal och statlig nivå för att studera förhållningssätt och eventuellt genomförande.

²²⁰ Se "Multi-level governance i Sverige" på sida 15 för påminnelse

Bilaga 1 – Dokumentförteckning

De dokument jag analyserade var i tur och ordning följande för den första delstudien:

- Vision Västra Götaland – Det goda livet, 2005.
- Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, 2008.
- En region öppen mot omvärlden – Västra Götalandregionens budget 2009, 2008.
- Med omtanke om framtiden – Västra Götalandregionens budget 2010, 2009.
- Samverkan och kvalitet – Västra Götalandregionens budget 2011, 2010.

Till den andra delstudien analyserade jag följande dokument i tur och ordning:

- Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, 2007.
- Budget 2011, Plan 2012-2013 Götene kommun, 2010.
- Årsredovisning 2009 Götene kommun, 2010.
- Årsredovisning 2010 Götene kommun, 2011.
- Budget 2011, Flerårsplan 2012-2013 Töreboda kommun, 2011.
- Årsredovisning 2009 Töreboda kommun, 2010.
- Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, 2011.

Bilaga 2 – Valet av kommuner

Valet av två kommuner var en utdragen och komplicerad process där jag beslöt mig för att basera mitt urval på fyra kriterier; (1) liknande förutsättningar, (2) inte vara turistkommuner (3) att kommunerna skulle befinna sig i intervallet 7 500 och 15 000 invånare samt (4) ökat respektive minskat mycket i befolkning de senaste fem åren. Västra Götalandsregionen (VGR) består av 49 kommuner, nedan beskrivs hur gallringsprocessen till de slutliga två kommunerna genomfördes.

För att kommunerna skall ha liknande förutsättningar gjorde jag valet att de skulle tillhöra samma kommunindelingsgrupp enligt Sveriges Kommuner och Landsting,²²¹ att de tillhör samma delregion inom VGR och att de geografiska förutsättningarna är snarlika. En inlandskommun skall således inte jämföras med en kustkommun som förmodligen har bättre turistförutsättningar och andra betydelsefulla skillnader. Varför kommunerna skall tillhöra samma delregion beror på att varje delregion utformat sina egna styrdokument (vilket är ett styrmedel) och tillhör kommunerna olika delregioner så har de således inte samma styrmedel att arbeta med eller utefter. Göteborgsregionen uteslöt jag direkt då dess förutsättningar är speciella i såväl VGR som Sverige med Göteborg som tilldragningskraft, och således gallrades dess 12 kommuner bort.

Det andra kriteriet baseras på min uppfattning om att turistkommuner (det finns en kommungrupp för dem) är för etablerade i "turistfacket" och har mindre möjligheter att förändra sin situation. Härmed uteslöts Lysekil, Sotenäs, Strömstad och Tanum. Likväl presenteras de i tabellen nedan för att ni som läsare skall kunna se hur de pendlar i befolkning från år till år, vilket är intressant och ett underlag för ny forskning.

Det tredje kriteriet gjordes för att jag ansåg det vara en rimlig avgränsning då kommuner inom intervallet inte är för stora, så att storleken i sig kan vara en avgörande faktor för att flytta dit, men inte heller för små, så att det finns en grund att utveckla. Kommunerna som borttogs med fler än 15 000 invånare är Borås, Lidköping, Mariestad Mark, Orust, Skara, Skövde, Trollhättan, Uddevalla, Ulricehamn, Vara och Vänersborg. De uteslutna kommunerna med färre än 7 500 invånare är Dals-Ed, Färgelanda, Grästorp, Gullspång och Karlsborg.

Det fjärde kriteriet gjordes för att jag ville säkerställa att kommunen inte pendlade fram och tillbaka i invånarantal som en följd av en marknadsföringskampanj eller liknande. Mitt syfte är att studera hur kommunerna använder styrmedlen och vad det är i den processen som

²²¹ Sveriges Kommuner och Landsting: Kommungruppsindelning 2011

förklarar varför det går bättre eller sämre för en kommun, till skillnad från att fokusera på eventuella kampanjer. Det är således det strukturella och långsiktiga arbetssättet jag är intresserad av. Varför just fem år valdes beror på att jag bedömde att det var en skälig period då det ger mig en bild av hur befolkningsnivån var innan "En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013" instiftades och om några följder uppstått efteråt. I detta skede togs kommunerna Bengtsfors, Bollebygd, Herrljunga, Hjo, Mellerud, Munkedal, Svenljunga, Tibro, Tidaholm, Tranemo, Vårgårda och Åmål bort. Detta för att de antingen inte hade en tillräckligt stor befolkningsförändring under de fem åren eller för att de inte hade någon motsvarighet inom samma kommungrupp och delregion. Dock presenteras de i tabellen för att påvisa hur situationen ser ut i många av VGR:s mindre kommuner.

Om inte ovan tydliggjorde det så avgränsade dessa kriterier mitt urval avsevärt och det föreföll sig så att jag endast hade två kommuner som kvarstod efter min gallringsprocess (se tabell nedan), nämligen Götene kommun och Töreboda kommun. Båda tillhör Skaraborg och kommungruppen Varuproducerande kommuner (vilken innehåller kommuner där mer än 34 procent av befolkningen inom 16-64 år arbetar inom varuproduktion)²²² och ligger inom intervallet. Båda har även varit någorlunda konsekventa i sin befolkningsförändring; ökat i Götene's fall och minskat i Töreboda's fall, där Töreboda förvisso knappt ökade sin befolkning under 2007 men har i övrigt presenterat minusstatistik och således förbiser jag en eventuell pendlingstendens. Ökningen respektive minskningen med fler än 300 personer anser jag vara mycket och som synes i tabellen nedan så är det inga andra kommuner inom intervallet som tillhör samma kommungrupp och uppvisar en lika stor skillnad i befolkningsnivå. Därför anser jag att dessa två kommuner är mest lämpliga att studera givet mitt syfte.

Tabellen nedan redogör för de kommuner som befann sig inom intervallet och som inte ingick i de avgränsningar jag gjort (förutom turistkommunerna då). Materialet till tabellen kommer från SCB:s befolkningsstatistik²²³ samt SKL:s kommungruppsindelning.

²²² Sveriges Kommuner och Landsting: Kommungruppsindelning 2011, s. 30-32

²²³ Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

Kommunnamn Länsnamn	Folkmängd	Folk- ökning 2010	Folkmängd	Folk- ökning 2009	Folkmängd	Folk- ökning 2008	Folkmängd	Folk- ökning 2007	Folkmängd	Folk- ökning 2006	Förändring 2006-2010	Kommungrupp
Riket	9 415 570	74 888	9 340 682	84 335	9 256 347	73 420	9 182 927	69 670	9 113 257	65 505	Forändring 2006-2010	
Västra Götaland	1 580 297	10 839	1 569 458	11 328	1 558 130	10 832	1 547 298	9 014	1 538 284	9 829	2006-2010	
Fyrbodalen												
Bengtstors	9 791	-50	9 841	-56	9 897	-60	9 957	-123	10 080	-145	-434	Varuproducerande
Lysekli	14 521	-14	14 535	-124	14 659	26	14 633	2	14 631	-26	-136	Tunsm
Mellerud	9 179	-82	9 261	-181	9 442	-111	9 553	-70	9 623	-15	-459	Tätbefolkad region
Nånkedal	10 181	-65	10 246	1	10 245	-11	10 256	10	10 246	-38	-103	Pendling
Sörenäs	9 052	-60	9 112	-58	9 170	-110	9 280	-3	9 283	-28	-239	Tunsm
Strömstad	11 808	118	11 690	83	11 607	49	11 558	-11	11 569	62	301	Tunsm
Tanum	12 370	117	12 253	-18	12 271	25	12 246	-7	12 253	1	118	Tunsm
Ärnål	12 295	-139	12 434	-111	12 545	-44	12 589	-127	12 716	-21	-442	Tätbefolkad region
Sjuhärads												
Bollebygd	8 375	122	8 253	21	8 232	39	8 193	14	8 179	93	289	Förort, storstad
Henfjunga	9 314	-34	9 348	68	9 280	-24	9 304	61	9 243	-62	9	Varuproducerande
Svendfjunga	10 288	-3	10 291	-22	10 313	-118	10 431	26	10 405	-25	-142	Tätbefolkad region
Tranemo	11 587	-35	11 622	-99	11 721	-29	11 750	8	11 742	-62	-217	Varuproducerande
Värgårda	10 943	-24	10 967	-9	10 976	-12	10 988	92	10 896	140	187	Pendling
Skaraborg												
Götene	13 223	37	13 186	101	13 085	29	13 056	97	12 959	80	344	Varuproducerande
Hjo	8 841	-18	8 859	50	8 809	0	8 809	-44	8 853	4	-8	Pendling
Tibro	10 560	-51	10 611	-51	10 662	51	10 611	-60	10 671	90	-21	Pendling
Tidaholm	12 572	-60	12 632	-61	12 693	42	12 651	-2	12 653	118	37	Varuproducerande
Töreboda	9 113	-142	9 255	-1	9 256	-120	9 376	8	9 368	-102	-357	Varuproducerande

Bilaga 3 – Intervjumallar

Två olika intervjumallar tillämpades beroende på vilken delstudie det gällde. Med andra ord konstruerade jag en intervjumall för intervjuerna med politikern och tjänstemannen verksamma i Västra Götalandsregionen (VGR), och en för intervjuer med en politiker och en tjänsteman hos Götene respektive Töreboda kommun.

Intervjumall för VGR:

Övergripande om avbefolkning

1. Hur ser ni på avbefolkningsproblematiken i VGR?
2. Vad beror landsbygdens avbefolkning på trots en välmående region?
3. Vad är viktigast för att få en växande kommun?

Styrning och samordning

1. Diskuteras landsbygdens avbefolkning bland politikerna inom VGR och Beredningen för hållbar utveckling?
2. Vad gör ni för att motverka just avbefolkningen?
3. Vilka styrmedel tillämpar ni för att assistera landsbygdskommunerna?
4. Finns det någon omfördelning av resurser inom regionen?
5. Hur har styrdokumentet tagits emot av kommunerna?
6. Hur samverkar ni med kommunerna i VGR?

Intervjumall för kommunerna:

Övergripande om avbefolkning

1. Hur ser ni på avbefolkningsproblematiken?
2. Vad beror landsbygdens avbefolkning på trots en välmående region?
3. Vilka faktorer är viktigast enligt er för att få en växande kommun?

Styrning och samordning

1. Vad gör ni för att motverka just avbefolkningen?
2. Hur förhåller ni er till Västra Götalandsregionens styrmedel?
3. Vilka för- och nackdelar finns det med samordningen med Skaraborgs Kommunalförbud, Beredningen för hållbar utveckling respektive VGR?
4. Hur diskuteras landsbygdens avbefolkning i Kommunalförbundet?
5. Kommunalförbundet inriktar sig mot ”kunskapsekonomin”, hur ser ert arbete med det ut?
6. Anser ni att kunskapsekonomin är framtiden eller vill ni profilera er på annat sätt?
7. Hur ser er samordning med andra kommuner ut?
8. Hur ser ni på Götenes/Törebodas framtid?

Källförteckning

Tryckta källor

Andersson, Åke E, 2008: "K-samhället i backspegeln". i *Kultursverige 2009*. Sörlins Förlag AB.

Antoni, Rudolf, 2007: "Kreativitetens geografi". i *Det nya Sverige*. Grafikerna Livréna i Kungälv AB.

Antoni, Rudolf, 2008: "Tillväxt i storstadsregionerna". i *Medborgarna, regionen och flernivådemokratin*. Livréna AB.

Antoni, Rudolf, 2010: "Attraktiva städer" i *En region blir till – Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Litorapid Media AB, Göteborg.

Antoni, Rudolf & Nilsson, Lennart, 2008
Medborgarna, regionen och flernivådemokratin. Livréna AB.

Beckman, Svante & Månsson, Sten, 2008
Kultursverige 2009. Sörlins Förlag AB.

Bryman, Alan, 2008
Social Research Methods. Oxford University Press.

Enderlein, Henrik, Wälti, Sonja & Zürn, Michael, 2010: *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing Limited.

Feltenius, David, 2010: "Decentraliserad äldreomsorg under förändring" i *Scandinavian Journal of Public Administration*, Vol. 14 (3-4).

Florida, Richard L., 2005
Cities and the creative class. Routledge.

Florida, Richard L., 2006

Den kreativa klassens framväxt. Bokförlaget Daidalos AB.

Förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket.

Geys, Benny & Konrad, Kai A., 2010: "Federalism and optimal allocation across levels of governance". i *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing Limited.

Hill, Margaret M., 2005: "Tools as Art: Observations on the Choice of Governing Instruments" i *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Holmberg, Sören & Weibull, Lennart, 2007: *Det nya Sverige*. Grafikerna Livréna i Kungälv AB.

Hood, Christopher, 2007: "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades." i *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. Vol. 20, No 1.

Hooghe, Liesbeth & Marks, Gary, 2010: "Types of multi-level governance" i *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing Limited.

Howlett, Michael, 2005: "What Is a Policy Instrument? Policy Tools, Policy Mixes and Policy-Implementation Styles" i *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Johansson, Vicki, 2006: *Tillsyn och effektivitet*. Boréa Bokförla, Umeå.

Koles, Michel & Muench, David, 2002: "Why People Are Moving to Suburbia (and Beyond): Examining the Pull Factor in the Fox Valley" i *Journal of Extension*, vol. 40, no 6.

Lönegård, Claes, 2009: "Det döende Sverige" i *Fokus* 19/6 2009-25.

Mayer, Frederick W., 2010: "Multi-level games". i *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing Limited.

Nilsson, Lennart, 2008: "Medborgarna, regionen och flernivådemokratin" i *Medborgarna, regionen och flernivådemokratin*. Livréna AB, Göteborg.

Nilsson, Lennart, 2010: "Medborgarna och flernivådemokratin i Västsverige" i *En region blir till – Västra Götalandsregionen 1999-2008*. Litorapid Media AB, Göteborg.

Nilsson, Lennart, 2010

En region blir till – Västra Götalandsregionen 1999-2008. Litorapid Media AB, Göteborg.

Norén Bretzer, Ylva, 2010

Sveriges politiska system. Studentlitteratur AB, Lund.

Peters, Guy B (2000) "Policy Instruments and Public Management: Bridging the Gaps" i *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:1.

Svensk författningssamling: Regeringsformen 1974:152.

Ringeling, Arthur B., 2005: "Instruments in Four: The Elements of Policy Design" i *Designing Government. From Instruments to Governance*. Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press.

Salamon, Lester M., 2002

The Tools of Government: A Guide to the New Governance. Oxford University Press, Inc.

Schneider, Anne; Ingram, Helen, 1990: "Behavioural Assumptions of Policy Tools" i *Journal of Politics*, vol. 52, no 2.

Stegmann McCallion, Malin, 2007: "Multi-Level Governance in Sweden?" i *Regional & Federal Studies*, 17:3, s. 335-351.

Thurén, Torsten, 1992

Orientering i källkritik. Norstedts Tryckeri.

Vedung, Evert, 1998: "Policy Instruments: Typologies and Theories" i *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*. New Brunswick & London: Transaction Publishers.

Rapporter och sammanställningar

Glesbygdsverket: Landsbygdsdefinitioner i Sverige och andra länder, 2008.

- <http://www.tillvaxtanalys.se/tua/export/sv/filer/publikationer-arkiv/gbv/rapporter/2008/landsbygdsdefinitioner-i-sverige-och-andra-lander-08.pdf>

Gymnasium Skaraborg: Samverkansavtal 2010-12-20, 2010.

- http://www.gymnasiumskaraborg.se/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=14&Itemid=87

Götene kommun: Budget 2011, Plan 2012-2013 Götene kommun, 2010

- http://www.gotene.se/download/18.64c9df9012ebaf2e6ab80006023/110321_budget_2011_gotene.pdf

Götene kommun: Årsredovisning 2009 Götene kommun, 2010.

- http://www.gotene.se/download/18.4b416e89127433932cf800064979/100503_arsredovisning_2009_gotene.pdf

Götene kommun: Årsredovisning 2010 Götene kommun, 2011.

- http://www.gotene.se/download/18.6c350f0112f31b4c3ea80002611/110411_arsredovisning_2010_gotene.pdf

Institutet för Framtidsstudier (Abrahamsson, Marianne): Befolkningsfrågan i press och politik, 1994-2004 – Arbetsrapport 2005:10, 2005.

- <http://www.framtidsstudier.se/wp-content/uploads/2011/01/20090408093232filQTVY2E5gt334uSWp93sq.pdf>

Länsstyrelsen: Landsbygdsprogram för Sverige år 2007-2013: Genomförandestrategi för Västra Götalands län – reviderad december 2009, 2010.

- <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/SiteCollectionDocuments/sv/publikationer/2010/rapport201025.pdf>

Näringsdepartementet: En nationell strategi för regional konkurrenskraft, entreprenörskap och sysselsättning 2007-2013, 2007.

- http://www.regeringen.se/download/a1936bfb.pdf?major=1&minor=74835&cn=attachmentPublDuplicator_0_attachment

Regeringens proposition 2007/08:78: En effektivare förvaltningsstruktur inom politikområden med strategisk betydelse för nationell och regional konkurrenskraft, 2008.

- <http://www.regeringen.se/content/1/c6/10/10/49/fac07d67.pdf>

Skaraborgs kommunalförbund: Delregionalt tillväxtprogram för Skaraborg 2008-2013, 2007.

- http://www.skaraborg.se/upload/Stina/Dokument/Slutversion_rtp_skaraborg_12-13.pdf?epslanguage=sv

Skaraborgs kommunalförbund: Skaraborg och kunskapsekonomin – En utredning av regionens utvecklingsförutsättningar, 2007.

- <http://www.skaraborg.se/upload/Stina/Dokument/Skaraborg%20Kunskapsekonomin%20200710.pdf?epslanguage=sv>

Statistiska centralbyrån: Befolkningsstatistik

- http://www.scb.se/Pages/ProductTables___25795.aspx

Statistiska centralbyrån: Beskrivning av Sveriges befolkning 2008, 2009.

- http://www.scb.se/statistik/_publikationer/BE0101_2008A01_BR_BE0109TEXT.pdf

Sveriges Kommuner och Landsting: En fråga om demokrati – Inriktningen av Sveriges Kommuner och Landstings verksamhet för kongressperioden 2007-2011, 2008.

- http://www.skl.se/MediaBinaryLoader.axd?MediaArchive_FileID=a640c516-ebf4-4bb7-9db3-4a55d23580af&MediaArchive_ForceDownload=true

Sveriges Kommuner och Landsting: Kommungruppsindelning 2011, 2010.

- http://www.skl.se/BinaryLoader.axd?OwnerID=d8f514c0-9bad-4cb9-af5a-02914c53f9c0&OwnerType=0&PropertyName=EmbeddedFile_8dec43e-77fa-4cd6-b40e-67a748a736b9&FileName=Rapport+kommungruppsindelning+2011_101020_SLUTVERSION.pdf&Attachment=True

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren (Andersson, Åke E., Andersson, David): Effektiva svenska regioner, 2006.

- http://www.handelskammaren.com/fileadmin/user_upload/Press/Publikationer/Effektiva_svenska_regioner_broschyr.pdf

Tillväxtverket: Tillväxtens Guldägg – Innovation och förnyelse i det regionala tillväxtarbetet: Rapport 0083, 2011.

- <http://publikationer.tillvaxtverket.se/Download.aspx?ID=1571>

Töreboda kommun: Budget 2011, Plan 2012-2013 Töreboda kommun, 2010

- <http://www.toreboda.se/download/18.1a935a7612edc8cbbe180006689/Budget+2011+och+fler%C3%A5rsplan+2012-2013.pdf>

Töreboda kommun: Årsredovisning 2009 Töreboda kommun, 2010.

- <http://www.toreboda.se/download/18.5746b724127d331461a8000342/T%C3%B6reboda+kommun+%C3%85rsredovisning+2009.pdf>

Töreboda kommun: Årsredovisning 2010 Töreboda kommun, 2011.

- <http://www.toreboda.se/download/18.1a935a7612edc8cbbe180006604/T%C3%B6reboda+kommun+%C3%A5rsredovisning+2010.pdf>

Västra Götalandsregionen: En region öppen mot omvärlden – Västra Götalandregionens budget 2009, 2008.

- http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Regionstyrelsens%20kansli/Ekonomiavdelningen/VGR_bok_budget_2009.pdf

Västra Götalandsregionen: Fakta om Västra Götaland, 2011.

- http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/Publikationer/2011/1110VGR_Fakta2011_webb_bokm.pdf

Västra Götalandsregionen: Med omtanke om framtiden – Västra Götalandregionens budget 2010, 2009.

- http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Regionstyrelsens%20kansli/Ekonomiavdelningen/Budget/VGR_budget_2010.pdf

Västra Götalandsregionen: Regional plan för transportinfrastrukturen i Västra Götaland 2010-2021, 2010.

- http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/Kommunikation/Infrastrukt_plan_2010_2021/Infrastrukturplan_2010%e2%80%932021.pdf

Västra Götalandsregionen: Samverkan och kvalitet – Västra Götalandregionens budget 2011, 2010.

- http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/Informationsavdelningen/budget/Budget%202011_%c3%a5guppl%c3%b6st%20version.pdf

Västra Götalandsregionen: Tillväxtprogram för Västra Götaland 2008-2013, 2008.

- http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/Tillv%c3%a4xt/Tillvaxtprogram_vg_08.pdf

Västra Götalandsregionen: Vision Västra Götaland – Det goda livet, 2005.

- <http://www.vgregion.se/upload/Regionkanslierna/regionutveckling/RUSEN/visionwebbversion.pdf>

Internetreferenser

SLU – Sveriges Lantbruksuniversitet: Skara, avläst 2012-01-03.

- <http://www.slu.se/sv/om-slu/orter/skara/>

Kanalskolan Töreboda: Startsidan, avläst 2012-01-02.

- <http://www.kanalskolan.se/>

Naturbruksgymnasiet Sötåsen: Naturbruksprogrammet, avläst 2012-01-02.

- <http://naturbruk.nu/sv/Startsida/Skolorna/Sotasen/Utbildning/Naturbruksprogrammet/>

Regeringskansliet: Universitet och högskolor, avläst 2011-12-30.

- <http://www.regeringen.se/sb/d/1895>

Högskolan i Skövde: Nyhetsarkiv 2008-12-19, avläst 2011-12-18.

- <http://www.his.se/nyheter/hogskolan-i-skovde-forlorar-examensratten-for-sjukskoterska-och-specialistsjukskoterska1/>

Lärarnas Nyheter: Skövde ansöker inte igen om förlorad examensrätt, avläst 2011-12-18.

- <http://www.lararnasnyheter.se/hogskolan/2011/02/15/skovde-ansoker-inte-igen-forlorad-examensratt>

Utredning om regionbildning Värmland – Västra Götaland: Utredningen Värmland – Västra Götaland, avläst 2011-12-18.

- <http://www.varmlandvastragotaland.se/sv/Varmland---Vastra-Gotalandsregionen/>

Trafikverket: Kinnekullebanan, avläst 2011-12-15.

- <http://www.trafikverket.se/Privat/Vagar-och-jarnvagar/Sveriges-jarnvagsnat/Kinnekullebanan/>

GR: Styrning och ledning, avläst 2011-12-05.

- <http://www.gr.to/grinnehallsmeny/styrningledning.4.5f30b95110fd8ec51a800079.html>

Fyrbodal: Politik, avläst 2011-12-05.

- <http://www.fyrbodal.se/page/230/politik.htm>

Sjuhärads kommunalförbund: Direktion och presidium, avläst 2011-12-05.

- <http://www.sjuharad.se/direktion.html>

Skaraborgs kommunalförbund: Förbundsstyrelse, beredningar och utskott, avläst 2011-12-05.

- <http://www.skaraborg.se/Politik-och-Styrning1/Forbundsstyrelse/>

Trafikverket: Västlänken, avläst 2011-11-29.

- <http://www.trafikverket.se/Privat/Projekt/Vastra-Gotaland/Vastlanken---smidigare-pendling-och-effektivare-trafik/>

Jordbruksverket: Hur fungerar Leadermetoden?, avläst 2011-11-28.

- <http://www.sjv.se/amnesomraden/mojligheterpalandsbygden/leadersautvecklardudinhembygd/vadarleader/leadermetoden.4.2b43ae8f11f6479737780001023.html>

Sveriges Kommuner och Landsting: En politisk organisation, avläst 2011-11-09.

- http://www.skl.se/om_skl/en_politisk_organisation

Business Region Göteborg: Regionens 13 kommuner, avläst 2011-10-23.

- <http://www.businessregion.se/huvudmeny/omoss/regionens13kommuner.4.42d895c410678a3d6138000852.html>

Skaraborgs kommunalförbund: Om oss, avläst 2011-10-23.

- <http://www.skaraborg.se/Om-oss1/>

Europa – EU:s webbportal: Regionalpolitik, avläst 2011-10-03.

- http://europa.eu/pol/reg/index_sv.htm

Länsstyrelsen Västra Götalands Län: Län och region, avläst 2011-10-03.

- http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/om-lansstyrelsen/om-lanet/Pages/lan_och_region.aspx

Regeringskansliet: Regional tillväxt, avläst 2011-10-03.

- <http://www.regeringen.se/sb/d/2498>

Tillväxtverket: Om Tillväxtverket, avläst 2011-10-03.

- <http://www.tillvaxtverket.se/ovrigt/omtillvaxtverket.4.21099e4211fdb8c87b800017660.html>

Västra Götalandsregionen: Om Västra Götalandsregionen, avläst 2011-10-03.

- <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Politik/Detta-arbetar-regionen-med/>

Västra Götalandsregionen: Beredningen för hållbar utveckling, avläst 2011-10-03.

- <http://www.vgregion.se/sv/Vastra-Gotalandsregionen/startside/Politik/Namnder-och-styrelser/BHU/>

Intervjuförteckning

Länsstyrelsen: Utredare. 2011-10-06, kl. 10.30-10.35.

Västra Götalandsregionen, Enhetschef på Regionutvecklingssekretariatet. 2011-10-10, kl. 13.00-13.30.

Västra Götalandsregionen: Politiker med insyn i Regionutvecklingsnämnden och i Beredningen för Hållbar Utveckling. 2011-11-02, kl. 13.30-14.00.

Töreboda kommun: Politiker i ledande position. 2011-11-11, kl. 10.00-10.50.

Töreboda kommun: Tjänsteman. 2011-11-10, kl. 08.00-09.30.

Götene kommun: Politiker i ledande position. 2011-11-21, kl. 14.00-14.45.

Götene kommun: Tjänsteman. 2011-11-14, kl. 09.00-09.45.