

Strukturbild Skaraborg

På väg mot levande landsbygder

Särskildheter, jämlikhet och lokal ekonomi på Skaraborgs landsbygd

Ylva Jonsson & Lena Norrström
Sveriges Lantbruksuniversitet
2015-05-29

Vad är landsbygdsutveckling och hur görs det på bästa sätt? Hur kan landsbygden främjas i kommunalt arbete och hur görs det i Skaraborgs kommuner? Det är frågor som ställs och reflekteras kring i denna rapport, baserad på intervjuer med tjänstemän från åtta kommuner i Skaraborg. Intervjumaterialet analyseras utifrån tre utvalda aspekter från samtida landsbygdsforskning.

Vi vill tacka alla kommuntjänstemän som har deltagit i studien och bidragit med sina insikter, kunskaper och tankar.

Innehåll

Utgångsläge	3
Landsbygd	3
Utveckling.....	4
Från tanke till handling	4
Governance, demokrati och samverkan	4
Samverkan i praktiken, varför och hur?	5
Lokal ekonomisk utveckling	6
Att ta med	7
Om undersökningen	9
Syfte.....	9
Metod	9
Om oss	10
Informanterna	11
Kontextanpassning	13
Definitioner	13
Offentliga dokument	13
Geografiska och kulturella särskildheter.....	14
Governance	16
Det analytiska perspektivet.....	16
Främjandet av nätverksstrukturer och jämlik samverkan.....	17
Lokal ekonomi	19
Tolkningar och definitioner	19
Kapitalbegreppet	20
Slutord	22
Referenser	25

Utgångslägen

Vad är landsbygdsutveckling? Varför ska landsbygden utvecklas och hur görs det på bästa sätt? Dessa frågor har givetvis inga entydiga svar. Icke desto mindre är de viktiga att reflektera kring. Vi vill till en början göra en ansats till att beskriva *möjliga* svar på frågan om vilka aspekter som är viktiga att ta i beaktande i ett arbete för en levande och hållbar landsbygd.

Det är lätt hänt att ta för givet att vi alla menar samma sak när vi talar om landsbygdsutveckling. Att vi automatiskt har samma målbild. Det stämmer så klart inte. Ofta har vi inte ens en likstämig bild av vad som är *landsbygd*. Det är inget konstigt med det, och inte nödvändigtvis något negativt heller. Inom nästan all typ av vetenskap finns en uppsjö av definitioner av samma begrepp - det är bland annat det som ger liv åt forskningen och debatten. I en rapport där vi försöker sätta fingret på vad som är *god* landsbygdsutveckling anser vi det dock vara nödvändigt att åtminstone reflektera kring hur begreppet *landsbygdsutveckling* kan tolkas och definieras olika i olika kontexter och hur vi främst kommer använda oss av det i detta sammanhang.

Landsbygd

Det finns en mängd olika definitioner på begreppet landsbygd och användningen av dem varierar med varje enskild kontext. Man kan argumentera för att det varken är möjligt eller särskilt givande att peka ut en allomfattande landsbygdsdefinition. Så här skriver till exempel Westholm & Waldenström (2008:4): "*Landsbygden är ju en empirisk kategori där generella sociala, ekonomiska och ekologiska processer får sitt specifika utfall. I forskningen definierar man landsbygd på det sätt som bäst lämpar sig för den aktuella forskningsfrågan. [...] Både i verkliga livet och inom forskningen går utvecklingen mot en mer flexibel uppfattning om rummet och i forskningen behöver vi kunna variera skala och perspektiv. En gemensam definition av begreppet landsbygd skulle snarare begränsa synfältet*".

Vi kan alltså konstatera att Westholm och Waldenström, två framstående forskare inom landsbygdsutveckling, tar tydlig ställning *emot* en enhetlig definition av landsbygd och istället förespråkar en mer pragmatisk hållning. Ändå hävdar Westholm (2008) att det finns en poäng i att skilja på landsbygd och stad. I och med detta blir det även väsentligt att kunna urskilja någon form av förutsättningar som landsbygdsområden har gemensamt. Westholm menar här att landsbygden har en *särskildhet* som bör framhållas helt enkelt för att modeller för utveckling av staden inte fungerar på landsbygden. Här kan man såklart argumentera för att detta gäller för samtliga kontexter; att blueprint-lösningar inte fungerar i något sammanhang. Westholm menar ändå att det finns vissa fysiska förhållanden som svenska landsbygder har gemensamt. Här framhåller han främst två aspekter: (1) Närheten till det brukade landskapet och därmed till de areella näringarna samt (2) den fysiska glesheten, det vill säga de längre fysiska avstånd mellan människor och till mötesplatser etc. Låt oss stanna där i vår diskussion om vad som är landsbygd, och konstatera att när vi använder oss

av begreppet i detta sammanhang syftar till platser som i större eller mindre utsträckning innehar dessa fysiska förutsättningar.

Utveckling

I fältet *landsbygdsutveckling* är det även på sin plats att reflektera kring utvecklingsbegreppet. Vi skulle kortfattat kunna tala om utveckling som en *förändring i positiv riktning*. Med den definitionen är begreppet inte särskilt kontroversiellt. Kontroversiell blir däremot frågan om vad som är en *positiv riktning* och vem som har rätt att definiera det. Utvecklingsbegreppet är kritiserat i många sammanhang, bland annat för den stora maktobalans som råder i fråga om vem som har rätt att bestämma över denna definition. Utveckling är nämligen i allra högsta grad ett normativt begrepp. Länge har det nästan ofreflekterat tolkats analogt med *ekonomisk tillväxt*, vilket kan anses vara en alltför snäv och snedvriden definition. Idag tycks även bilden av staden ofta likställas med bilden av utveckling. Har maktcentret i staden verkligen legitimitet att definiera vad som är utveckling på landet?

Från tanke till handling

När vi nu definierat landsbygdsutveckling i denna kontext som en *förändring av landsbygden i positiv riktning* är det dags att gå vidare till att diskutera vad detta kan innebära. Vad behöver landsbygden för att förändras i positiv riktning? Vad säger forskarna? Med tanke på utvecklingsbegreppets normativa egenskaper avser vi här inte presentera några "sanningar" eller korrekta svar på frågorna. Aspekterna som tas upp nedan bör snarare ses som ett eller några av många sätt att se på landsbygdsutveckling.

En aspekt som forskare i fältet tycks enade om är att landsbygdsforskning är ett område som under lång tid har fått alldeles för lite utrymme, vid sidan av forskning om urbana platser. Westholm & Waldenström (2008) menar dessutom att behovet av landsbygdsforskning sannolikt kommer att öka ytterligare i takt med att efterfrågan på landsbygdens traditionella resurser (som energi, mat, ekosystemtjänster, biologisk mångfald och naturmiljöer för rekreation) ökar med en växande global befolkning. De frågar sig hur de traditionella verksamheterna kring landsbygdens gröna näringar kommer att förändras i takt med detta. Vem kommer att äga resurserna, och vem kommer att bestämma?

Governance, demokrati och samverkan

Apropå frågan om vem som bestämmer och vem som kommer att bestämma kan det vara på plats att redogöra för *governancebegreppet*, som under de senaste decennierna blivit allt mer populärt inom forskning kring beslutsprocesser, inte minst på landsbygden. Hedlund & Montin (2009) översätter termen till *interaktiv samhällsstyrning*, det vill säga samhällsstyrning med aktivitet från flera olika håll. Att inta ett *governanceperspektiv* innebär att uppmärksamma samtliga av dessa aktiviteter. Vi kan tänka oss att vi ritar upp en karta med alla aktörer som är berörda av och påverkar en politisk process. Denna karta kan kallas ett *governancesystem*. Att analysera och studera detta system är viktigt för att kunna reda ut vilka som i realiteten verkar i processen. Det är nämligen inte alltid, eller till och med ganska sällan, som den reella makten innehas enbart av aktörer med formell makt. På samma sätt kan det finnas en jämn

representation av olika grupper (t.ex. kvinnor, män, olika etniciteter) inom den formella makten som syns utåt, medan det kan se helt annorlunda ut vid en analys av alla de övriga aktörer som är inblandade i beslutsprocessen. Vem får till exempel tala och vem blir lyssnad till ute i bygderna? Vilka sitter med på byamöten? När och i vilka sammanhang fattas besluten? I denna mening kan en governancenanalys vara användbar för att upptäcka och arbeta emot tendenser till maktobalans till exempel mellan olika genustillhörigheter.

Huruvida själva fenomenet *interaktiv samhällsstyrning* eller till och med *icke-hierarkiska beslutsprocesser* är något nytt, men också om det ens existerar eller har existerat, kan givetvis diskuteras. Tydligt är dock att nätverks- och samverkanslösningar har fått allt större popularitet i samhällsdebatten. Detta i större utsträckning på landsbygden än i urbana områden. En möjlig förklaring till detta presenteras nedan.

Samverkan i praktiken, varför och hur?

Dagens landsbygd står inför stora demografiska förändringar när allt fler yngre flyttar in till städerna och allt färre ska upprätthålla behovet av offentlig och kommersiell service. Denna problematik blir störst i områden med längst avstånd till tätorter och större städer. Diskussionen kring detta lyfter fram behovet av flera olika lösningar för service genom samverkan mellan offentliga, lokalt ideella och privata aktörer. Detta kan redan ses växa fram på flera håll och lösningarna bygger till stor del på ett lokalt engagemang. I kommuner med ett litet befolkningsunderlag får ofta frivilliga insatser kompensera för brister i servicen och de uppgifter som kommunen inte kan sköta (SOU 2003:29). I och med skilda möjligheter och förutsättningar kan lokalt grundande samverkanslösningar vara ett framgångskoncept då de anpassar sig efter det lokala specifika behovet och engagemanget. Det är ofta en nyckel till långvarig hållbar förvaltning. Westholm & Waldenström (2008) förklarar att en territoriellt inriktad politik kan understödja landsbygdsutveckling då den avser bygga vidare på de tillgångar, möjligheter och problem som är karaktäristiska för den enskilda bygden. *“Det innebär att man lägger vikt vid sociala processer och relationer som kan skapa synergier och stärka den ekonomiska tillväxten inom territoriet”* (Westholm & Waldenström 2008:13). För att lyckas med detta krävs en förståelse för vad som händer på den enskilda platsen, vilket i sin tur kräver ett tvärvetenskapligt perspektiv som tar hänsyn både till sociala, ekonomiska och ekologiska aspekter. Då är ett lokalt initiativ och engagemang nödvändigt.

Governance och samverkan kring lokala verksamheter kan också appliceras på lokal förvaltning av naturresurser. Westholm och Waldenström (ibid.) lyfter exempel på empiriska undersökningar av försök med nya förvaltningsformer som innefattar en ny slags samverkan mellan aktörer på såväl lokal som nationell nivå. Flera exempel visar att lokal förvaltning av naturområden tar tillvara på lokalt engagemang och värdefull lokal kunskap om närmiljön. Detta kan minska risken för konflikt mellan myndigheter och den lokalbefolkning som sedan länge nyttjat naturresursen. Det möjliggör en legitim styrning och hållbar förvaltning av naturresurser som en del av lokal utveckling.

Lokal ekonomisk utveckling

Den pågående globaliseringen kan sägas komma att påverka landsbygdens verksamheter och inkomstkällor då ökad frihandel, snabbare kommunikation och transportmedel öppnar för ett ägande som inte är lokalt baserat. Som kontrast till denna process lyfts ofta möjligheterna kring *lokal ekonomi* inom landsbygdsforskningen. Men vad innebär det egentligen?

För att förklara konceptet utgår vi från riksorganisationen Hela Sverige ska levas¹ definition: "*Lokal ekonomi handlar om att få pengarna att snurra i ett lokalt kretslopp, så att inkomsterna stannar och kan generera arbetstillfällen och inkomster åt folket i bygden*" (Hela Sverige ska levas 2015). I grund och botten handlar alltså lokal ekonomi om att de resurser som finns i bygden ska komma till nytta just i bygden. I definitionen finns dock några oklarheter. Vad räknas till exempel som "bygd"? När blir en skala för stor för att kallas "lokal"? Frågan om vilka fysiska avstånd som kan anses rimliga är givetvis kontextberoende. Att försöka sätta fingret på exakt i vilken geografisk skala utbytet ska ske är därför varken möjligt eller särskilt givande. Låt oss därför stanna vid att tänka oss den "lokala" skalan som så liten som den sociala och geografiska kontexten tillåter. Utöver det bör nämnas att en idé om att ekonomiskt utbyte *enbart* ska ske inom ett visst definierat geografiskt område inte tycks särskilt rimlig – vi lever i en globaliserad värld med extremt komplext sammanlänkade aktörer. De nya nätverk, teknologier och flöden som globalisering bidrar till kan samtidigt skapa nya möjligheter för landsbygdsföretag som lyckas ta tillvara på detta.

En annan fråga man kan ställa sig är den om vilka resurser och kapital som ska ingå i konceptet. Handlar lokal ekonomi enbart om konkreta pengaflöden? Vi tror att landsbygden och den lokala ekonomin kan vinna på att vi breddar kapitalbegreppet till att innefatta *flera* typer av kapital. Det är nödvändigtvis inte enbart ekonomiskt kapital som bidrar till den avkastning som uppstår inom den lokala ekonomin (jfr Kjellberg & Olsson 2006). Flora & Flora (1993) talar om det sociala kapitalet och dess betydelse för att skapa förutsättningar att bygga en stark lokal ekonomi; en god så kallad *sociala entreprenöriell infrastruktur*. Socialt kapital kan här definieras som ett brett nätverk av relationer byggda på tillit och reciprocitet där det finns positiva associationer till att delta i gemensamma projekt för sammanhanget samt en ömsesidig förväntan kring allas deltagande. Med den sociala entreprenöriella infrastrukturen menas ett socialt sammanhang där det är lätt att samverka, starta och expandera företag. I detta bidrar ett rikt socialt kapital med att minska de transaktionskostnader som kan uppkomma vid ekonomiska utbyten. Nätverken, kontakterna, de reciproka utbytena och tilliten invånare emellan gör det enklare att snabbt organisera sig och få saker att hända utan allt för många mellankostnader (Otto, 2013). När urbana sammanhang ofta kan anses besitta ett större statusstämplat klassiskt kapital som pengar, makt och materiell kan rurala sammanhang anses vara rikare på det sociala kapitalet och andra typer av kapital. Emery & Flora (2006) identifierar flera andra slags kapital som kan urskiljas på olika platser. Det kan exempelvis vara *ekosystembaserat kapital* i form av själva landskapet, ren luft, vatten, jord och biologisk mångfald; *humant kapital* i form av människors

¹ Hela Sverige Ska Levas är en organisation som samlar landsbygdsrörelser runt om i Sverige och är en av många aktörer som driver frågan om främjandet av lokala ekonomier.

kunskaper och färdigheter och *kulturellt kapital* i form av historia, värderingar och traditioner. Då begreppet kapital, plockat från den dominerande marknadskursen, är ett begrepp som många tar till sig är det effektivt att använda för att beskriva och tillskriva status till lokala ekonomier och alla de resurser som finns där. Det menar Johannison (2006) och förutspår att med införandet av flera kapitaltyper i språket kommer de mindre lokala ekonomierna att främjas då dessa oftare har en bred bas av kapital att organisera. Det sociala kapitalet, nätverken och samverkanssektorn står för en stor del av utvecklingen av den lokala ekonomin på landsbygden, och det ekosystembaserade kapitalet har stor potential. Att urskilja och bygga vidare på kapital som går utöver den konventionella ekonomiska beskrivningen är en möjlighet för den lokala utvecklingen.

Frågan om hur man ska arbeta för att främja lokala ekonomier är, som så mycket annat, komplex och kontextberoende. *“Det är nödvändigt att skapa nya lokala strukturer och aktörer. Det räcker inte att använda sig av dem som redan finns i storsamhället och anpassa dem till det lokala. [...] Hur som helst handlar det om att tänka i strukturer, inte endast enskilda aktörer”* menar Kjellberg & Olsson (2008:116). Sammanfattningsvis kan vi alltså säga att för ett främjande av lokal ekonomi krävs en tydlig bild av detaljer, den lokala platsen som ett system och den lokala platsen som en del i ett större system. Där har vi en riktig utmaning!

Att ta med

Med ovanstående i åtanke identifierar vi tre aspekter att undersöka vidare vad gäller landsbygdsutvecklingsarbetet i Skaraborg:

- Att anpassa arbetet och planeringen efter **kontexten** för en långsiktigt hållbar landsbygdsutveckling. Att politiken bygger på kunskap om vad som finns och händer på den lokala platsen. Landsbygden är som bekant inte ett enhetligt koncept utan består av en mångfald av olika lokala kulturer, traditioner, fysiska och social miljöer och strukturer, landskap, näringar, resurser och klimat.
- Att främja och belysa **governancestrukturer** och samverkan mellan olika aktörer på flera nivåer. Att ur ett governanceperspektiv analysera vem som har makt och var den egentliga makten ligger. Hur långt ifrån eller nära ligger beslutsfattandet det lokala? Att utifrån denna analys synliggöra eventuella skillnader i möjlighet till inflytande mellan olika grupper av människor, exempelvis av olika genustillhörigheter, åldrar och etniciteter.
- Att gynna **lokal ekonomi** genom att bredda begreppet kapital för att stärka landsbygder. Att bygga vidare på de kapital som är starka på platsen och främja lokalt ägande och återinvesteringar.

Det bör tilläggas att vi i här har presenterat en grov förenkling av ett fält som vi själva beskriver som väldigt komplext. I det finns en motsägelse som vi är väl medvetna om. Att vissa premisser, som vikten av demokrati, mångfald, jämställdhet och lokalbaserad ekonomi, har tagits för givna är också något som kan ifrågasättas. Denna rapport är i den aspekten i högsta grad

normativ. Med det sagt hoppas och tror vi ändå att den kan bidra till en användbar och nyanserad bild av landsbygdsutveckling.

Om undersökningen

Syfte

Vi syftar till att undersöka hur åtta kommuner i Skaraborg förhåller sig till och arbetar med de tre aspekter av landsbygdsutveckling som identifierats i tidigare kapitel.

Som tidigare konstaterats ser vi att det ur den svenska landsbygdens perspektiv finns ett värde i att särskilja stad och landsbygd samt olika typer av landsbygd åt i formuleringar och implementeringar av planer och strategier för utveckling. Varje plats har nämligen sina helt egna kulturella och geografiska förutsättningar, behov och möjligheter. Även i kommuner med små centralorter finns det stora skillnader mellan tätorterna och landsbygdsområdena. Här vill vi titta närmare på hur kommunerna i Skaraborg väljer att se på sina landsbygdsområden. Detta inkluderar frågeställningar om huruvida de planerar särskilt för dessa områden samt om det tycks finnas ansatser till att anpassa strategierna efter lokala kontexter som sociala, ekonomiska och ekologiska skillnader. Vi tittar även närmare på kommunens förmåga att se och involvera alla människor för att skapa ett samhälle anpassat efter olika gruppers behov, önskemål och idéer. Detta för att fler än de som tillhör traditionellt gynnade grupper ska känna att de har en naturlig plats på landsbygden och i det sociala livet där. Slutligen vill vi undersöka hur kommunernas lokala resurser uppmärksammas, värdesätts och tas till vara för främjandet av den lokala ekonomin.

Undersökningen görs på uppdrag av projektet *Strukturbild Skaraborg*, av Ylva Jonsson och Lena Norrström inom ramen för praktikkursen “Kvalificerad Agronompraktik” på Sveriges Lantbruksuniversitet. Den riktar sig främst till de deltagande kommunerna själva, men även till andra aktörer som arbetar med landsbygdsutveckling.

Metod

Studien bygger på intervjuer med en eller flera tjänstemän inom landsbygdsutveckling från varje kommun (här benämnda “tjänstemännen” eller “informerarna”). Vi har också utfört kortare intervjuer med verksamhetsledarna för Skaraborgs tre olika Leaderområden för att få ytterligare ett perspektiv på regionens landsbygd. Merparten av informanterna är utvalda av Magnus Fredricson, projektledaren för *Strukturbild Skaraborg*. I de fall där vi själva har gjort urvalet har vi valt att i första hand kontakta den person som är ansvarig för landsbygdsfrågor på den aktuella kommunen. I andra hand har vi kontaktat kommunens näringslivsansvarige. Vid de tillfällen där fler än en person har medverkat på intervjuerna har det varit på initiativ av informanten.

Det bör understrykas att en kvalitativ intervjuundersökning med en eller ett fåtal informanter från varje kommun inte kan syfta till att ge en helhetsbild av kommunernas landsbygdsutvecklingsarbete. Det vi presenterar här är därför en snävare bild, färgad av informantens egna åsikter. Vi är väl medvetna om att våra slutsatser om vad vi anser fattas och inte fattas i kommunernas landsbygdsarbete kan vara väl så förhastade. Vår förhoppning

är dock att tjänstemännens intervjusvar och våra analyser av dem kan säga någonting om de allmänna tankegångarna kring landsbygdsutveckling som råder på kommunerna.

Med samtliga informanter har samma intervjuguide använts. De informanter som bett om det har fått tillgång till denna intervjuguide på förhand. Ordningsföljden på frågorna har dock inte varit densamma vid alla intervjuer och nya frågor har också dykt upp under samtalen. Denna typ av intervju kan kallas semi-strukturerad och är välbeprövad inom kvalitativa undersökningar (Kvale & Brinkmann 2009). Generellt kan sägas att många frågor i vår intervjuguide är väldigt explicita. Ett par exempel lyder: "Hur arbetar din kommun för att stärka det sociala kapitalet på landsbygden?" eller "Hur gör ert jämställdhetsarbete avtryck i landsbygdsarbetet?". Syftet med dessa frågor är inte enbart att besvara de frågeställningarna som finns i själva frågan utan också att öppna upp för analys av hur informanterna väljer att tolka frågorna.

Om oss

Vi som har genomfört studien är Ylva Jonsson och Lena Norrström, studenter på agronomprogrammet med inriktning landsbygdsutveckling vid Sveriges Lantbruksuniversitet. Vår bakgrund är tvärvetenskaplig men med störst fokus på landsbygdens sociala och kulturella strukturer.

Vad gäller vår relation till det geografiska fältet har ingen av oss nära anknytning till Skaraborg. Vi utgår från att den relativt låga lokalkännedomen är något vi dragit nytta av i vår intervjuundersökning. I och med att vi inte känner till eventuella underförstådda "överenskommelser" angående regionens förutsättningar kan det ses som troligt att vi omedvetet har kommit att ställa frågor om "det självklara" vilket bidrar positivt till undersökningen på många sätt. För det första kan nya fruktsamma idéer och reflektioner väckas hos en informant redan i och med att vederbörande behöver förklara något som sällan annars reflekteras över. Med detta är det mycket möjligt att intervjutillfällena fyller en funktion som sträcker sig utanför undersökningens egentliga syfte. För det andra finns det en poäng i att försöka sätta ord på det outtalade. Detta faktum, i kombination med undersökningens tidsbegränsning, har lett oss till beslutet att lägga relativt lite resurser på insamling av bakgrundsinformation om kommunerna.

Informanterna



Skaraborgs kommunalförbund: Karta över Skaraborg med de i studien medverkande kommunerna.

I Vara möter vi näringslivschef Johanna Forslund Kullander. Vara är en kommun med cirka 16 000 invånare där minoriteten av dem, drygt 4000, bor på huvudorten. Resterande del av befolkningen bor i mindre orter eller områden utanför tätorter och småorter. Kommunen har en något minskande befolkning som Forslund Kullander tror främst beror på en minskning av invånare i barnafödande ålder.

I Gullspång träffar vi Camilla McQuire som är näringslivsansvarig i kommunen. Gullspång är en liten kommun med cirka 5300 invånare. Som en följd av en kommunsammanslagning har kommunen två huvudorter, Hova och Gullspång, med vardera cirka 1100 invånare.

I Töreboda möter vi kommunens kommun- och näringslivsutvecklare Lena Tilstam tillsammans med kommunchefen Tommy Sandberg. Töreboda kommun har 9000 invånare och invånarantalet uppges vara relativt stabilt, dock med en långsam minskning. Samtidigt uppges Tilstam och Sandberg att kommunen tar emot ett stort antal nyanlända, vilket de ser kan vara en möjlighet för att vända på befolkningstrenden.

Med Hjo kommun genomförs en telefonintervju med Kristina Mustajärvi, Näringslivschef och EU-strateg, Håkan Karlsson, Samhällsbyggnadschef, samt kommunens planarkitekt Madeleine Turén. Hjo är en relativt liten kommun med ett stabilt invånarantal på runt 8900, dock sker en mindre utflyttning. Hjo ska ändå ha klarat sig bra genom olika konjunkturen vilket

uppges vara på grund av att de har ett väldigt differentierat näringsliv i kommunen.

Falköping representeras av Magnus Sundén, näringslivschef. Falköping är en förhållandevis stor kommun till invånarantalet med cirka 32 000 invånare. Ungefär hälften av befolkningen bor på centralorten. Sundén förklarar att Falköping av gammal tradition är en jordbrukskommun som fortfarande har kvar ett antal förädlingsindustrier. Falköping har en positiv befolkningstillväxt på grund av ett stort antal nyanlända.

I Lidköping talar vi med kommunens hållbarhetsstrateg och landsbygdsutvecklare Monika Andersson. Lidköping är Skaraborgs till invånarantalet näst största kommun med cirka 38 000 invånare, varav fler än hälften bor på centralorten. Befolkningsutvecklingen är positiv och Andersson nämner Lidköpings attraktiva läge vid Väneren med en lång kuststräcka. Kommunen är ett besöksmål för många och dess arbetsmarknad uppges vara förhållandevis stabil med ett stort antal små företag.

Skara representeras av Louise Albansson, kommunutvecklare med ansvar även för brotts- och drogförebyggande arbete. Sedan 2012 har Skara en positiv befolkningsutveckling på grund av antalet nyanlända och kommunen har idag drygt cirka 18 500 invånare, varav flertalet bor i centralorten Skara. Enligt Albansson är Skara en liten kommun med rik historia som har mycket för sin storlek, exempelvis flertalet utbildningar på olika nivåer och med olika inriktningar samt flera institutioner såsom jordbruksverket och SLU.

I Skövde möter vi näringslivsutvecklaren Christian O. Johansson. Skövde är Skaraborgs största kommun till invånarantalet med drygt 53 000 invånare. Mer än hälften bor i centralorten som också fungerar som centralort för hela Skaraborg. Befolkningen ökar, framförallt i tätorten och Skövde är en knutpunkt för arbetspendling från andra kommuner. Skaraborgs största sjukhus och ett antal större tillverkningsföretag som Volvo är placerade i Skövde.

LEADER Norra-, Västra- och Östra Skaraborg.

LEADER är en väletablerad metod för landsbygdsutveckling inom ramen för EU:s landsbygdsprogram. I någon av Skaraborgs nuvarande tre LEADER-områden kan föreningar, privatpersoner, företag och kommuner söka stöd för projekt som förhåller sig till områdets lokalt framarbetade landsbygdsstrategi (LEADER Skaraborg 2015). Vi talar med Maria Gustavsson, Claes Fahlgren och Jesper Uvesten, verksamhetsledare för LEADER norra-, västra respektive östra Skaraborg för att få ytterligare ett perspektiv på landsbygdsutveckling i regionen.

Nedan redogör vi tematiskt för vår tolkning och analys av samtalen med kommundienstemännen utifrån de tre aspekter som vi identifierat i inledningskapitlet.

Kontextanpassning

Att anpassa arbetet och planeringen efter kontexten för en långsiktig hållbar landsbygdsutveckling. Att politiken bygger på kunskap om vad som finns och händer på den lokala platsen. Landsbygden är som bekant inte ett enhetligt koncept utan består av en mångfald av olika lokala kulturer, traditioner, fysiska och social miljöer och strukturer, landskap, näringar, resurser och klimat.

Definitioner

Tjänstemännens definitioner på landsbygd skiljer sig inte nämnvärt åt. Ofta talar de om glesheten och de gröna näringarna, vilka båda lyfts som särskilda för landsbygden och för forrådet av dess strukturer. Ett antal officiella svenska definitioner återkommer under intervjuerna, och dessa jämförs med andra internationella definitioner som skulle klassificera det mesta av Sverige som landsbygd. Vid första ansatsen till att beskriva sina kommuner som helhet säger i stort sett alla tjänstemän att deras kommuner är landsbygdskommuner. Flera av informanterna ser hela sina kommuner, inklusive central- och tätorter som landsbygd. Den enda större skillnaden upplevs vara den något tätare bebyggelsen och fler boende i och kring tätorterna. Där är serviceutbudet också större och mer lättillgängligt för invånarna, men det är i stort sett de enda skillnaderna man väljer att lyfta fram. Det kan mycket väl ligga en poäng i detta då Skaraborgskommunerna har en relativt tät bebyggelse landsbygd. I flera fall bor mindre än hälften av det totala antalet kommuninvånare i centralorten. I en till ytan liten kommun med få invånare och liten centralort blir skillnaden inte så stor mellan tätorter och icke-tätorter. I Hova, en av två centralorter i Gullspångs kommun, bor till exempel endast 1 288 personer (SCB 2010). Dock uppger även Falköping med 16 350 invånare i centralorten (ibid.) att hela kommunen i stort sett är landsbygd. Där torde skillnaderna bli tydligare och likaså forrådet av skilda sociala kontexter, behov och resurser i kommunens olika områden. Albansson i Skara är den enda av våra informanter som menar att det är stor skillnad på kommunens centralort och dess övriga delar. Hon menar att EU:s landsbygdsdefinition där även Skara stad ses som landsbygd inte är applicerbar på kommunens landsbygdsarbete och att det finns en poäng i att uppmärksamma de särskilda förutsättningar som råder i landsbygdsområdena.

På LEADER i Skaraborg finns det inte möjlighet att förhålla sig lika pragmatiskt till landsbygdsdefinitionen. Eftersom LEADER delvis finansieras av EU-medel behöver de använda sig av EU:s definition, att landsbygd är allt utom tätorter med mer än 20 000 invånare, berättar Fahlgren på LEADER västra Skaraborg. Med denna definition är allt utöver tätorterna Skövde och Lidköping landsbygd.

Offentliga dokument

Flera av de kommunala tjänstemännen uppger att de inte har några separata landsbygdsstrategier utan att landsbygdsarbetet innefattas av kommunens övergripande översiktsplan eller vision. I led med att få vill särskilja

landsbygd och tätort åt, finns landsbygden och landsbygdsutvecklingsarbetet sällan heller definierat i dessa dokument. Ett antal av kommunerna (Skövde, Lidköping, Falköping och Skara) har dock tagit fram, eller arbetar för att ta fram, välarbetade strategier, visioner eller likande för kommunens landsbygd. I dessa texter finns ofta någon form av landsbygdsdefinition. I grunden förhåller vi oss positiva till denna typ av uppmärksammande av landsbygdens särskildhet men här väcks också en fråga. Även dessa tjänstemän, med undantag för Albansson i Skara, hävdar nämligen under intervjuerna att det *inte* finns en vinst i att göra skillnad på "stad och land" i kommunalt arbete. Hur går detta egentligen ihop med de särskilda landsbygdsstrategierna?

När strategier för landsbygdsutveckling omnämns i övriga kommunala dokument, och även under intervjuerna, sker det ofta i samband med möjligheter för utveckling och bebyggelse i strandnära läge. Denna insnävning fokuserar på en liten del av landsbygden och lägger tyngd på attraktivitet som främsta mål. Här kan vi fråga oss för vem de strandnära tomterna ska vara attraktiva. Vem vill man locka till dessa områden och vem kommer ha möjlighet att bo där? Kring detta ser vi ett behov av reflektion och förtydligande.

Geografiska och kulturella särskildheter

Flera av tjänstemännen lägger tydligt fokus på tätorterna när de presenterar kommunens framgångar, möjligheter och kommande planer. I Vara förklarar Forslund Kullander detta med att hon anser att landsbygdsutveckling allt för ofta "*handlar om att alla ska ha allt*", vilket hon inte anser vara realistiskt. Varas problem är, menar hon, inte i första hand att de mindre tätorterna konkurrerar med centralorten om service utan snarare att hela kommunen riskerar att tappa viktiga serviceinrättningar till större städer i regionen. Därför menar hon att det enda sättet att ha kvar servicen i vissa fall är att koncentrera den till centralorten. I led med detta uttalande nämner flera informanter att det viktigaste för kommunernas alla delar är uppkoppling mot omvärlden och de närmaste tätorterna. De utpekar satsningar på bredband, kollektivtrafik och annan infrastruktur som viktiga prioriteringar för landsbygden. Vikten av detta kan vi svårligen ifrågasätta i dagens komplexa, globalt sammanlänkade värld, men ska dessa satsningar gynna hela kommunen förutsätter det att de anpassas till ett brett spektrum av behov och förutsättningar.

När Sundén på Falköpings kommun talar om kommunens landsbygd nämner han en särskildhet hos de människor han ser bosätta sig där. Sundén menar att de flesta som bor på landsbygden nuförtiden har gjort ett aktivt val. "*Du flyttar inte till landsbygden av en ren händelse idag. Jag tror att antingen har du en koppling till platsen sedan tidigare eller så är det ett rent starkt intresse för dig*". Detta, att landsbygdsbor är människor som aktivt har valt en särskild livsstil är något som uttrycks även av Albansson. Sundén nämner vidare att han själv inte anser att det är några större skillnader mellan att bo på landet och i centralorten men att till exempel marknadskrafter gör tydlig skillnad. Ofta kräver finansiären mycket mer av dig som låntagare om du ska köpa bostad eller lokal på landsbygden på grund av en osäker efterfrågan, berättar Sundén. Köparen måste själv ta en betydligt större ekonomisk risk, vilket inte är något alla klarar av. Problemet

ligger då självfallet i att många drar sig för en sådan investering och väljer en lokal eller bostad närmare staden. Flera av tjänstemännen nämner även svårigheten i att bedriva handel på landsbygden på grund av det glesa kundunderlaget och menar att de från kommunens sida är tvungna att fokusera på att försvara handeln i de stora tätorterna och centralorterna. Här kan vi, trots oviljan hos många tjänstemän att göra skillnad på landsbygd och tätort, se att det ändå finns en poäng i att skilja dem åt. Tjänstemännen nämner trots allt att det finns skillnader i vilka människor som bor på landsbygden och vilka som drar sig dit. Det är äldre, människor med särskilda värderingar och ett aktivt intresse för landsbygdens tillgångar samt de som har råd att ta den ekonomiska risken. Majoriteten av de som bor och verkar på landsbygden är också etniskt svenska, påpekar de. Vill man jobba vidare för utveckling av ett landsbygdsområde eller arbeta för en större mångfald av individer kan de förutsättningar dessa skillnader skapar vara värda att beakta. Även de skilda marknadsvillkoren och tillgångarna skapar potentiella behov av skilda insatser för landsbygd och stad, menar vi.

En informant berättar om skillnader i mentalitet i olika delar av kommunen av historiska skäl. Sådana kulturella skillnader, liksom skillnader i fysiska förutsättningar, kan ha påverkan på vad som faktiskt fungerar för kommunens olika delar och som en helhet, samt på framgången hos olika insatser och projekt på skilda håll i kommunen. Detta poängterar även Andersson i Lidköping, och berättar om hur hon i kommunens handlingsplan för landsbygdsutveckling lagt vikt vid att beskriva samtliga småorter och deras individuella utvecklingspotential. Hon uppger att detta fick en mycket positiv respons ifrån invånarna på dessa orter då de kände att de och deras ort faktiskt blivit sedda.

Sammanfattningsvis verkar det hos vissa tjänstemän finnas ett principiellt motstånd till att skilja på olika kontexter i kommunerna. Till exempel svarar ett antal informanter tydligt "nej" på en fråga gällande huruvida de företag som är verksamma på landsbygden skiljer sig från de i centralorten eller ej. Att företagande på landsbygden inte skiljer sig från företagande i stad är något vi ifrågasätter. Kan det till exempel ses som troligt att en stor klädbutik öppnar utanför en tätort, eller att ett jordbruksföretag producerar råvaror i stadsmiljö? På samma sätt som många inte vill uppmärksamma skillnader i förutsättningar på landsbygd och tätort vill flera inte se skillnader i delaktighet och möjligheter till inflytande mellan olika grupper av människor.

Governance

Att främja och belysa governancestrukturer och samverkan mellan olika aktörer på flera nivåer. Att ur ett governanceperspektiv analysera vem som har makt och var den egentliga makten ligger. Hur långt ifrån eller nära ligger beslutsfattandet det lokala? Att utifrån denna analys synliggöra eventuella skillnader i möjlighet till inflytande mellan olika grupper av människor, exempelvis av olika genustillhörigheter, åldrar och etniciteter.”

Det analytiska perspektivet

Kommuntjänstemännens förmåga till governanceanalys kan påstås vara mycket varierande. På den relativt abstrakta frågan “*vem har makt att påverka vad som händer på landsbygden?*” svarar nästan samtliga att stora företag, utöver politiker av olika slag, har mycket att säga till om. Några drar analysen vidare till att beskriva mönster i vilka olika grupper av människor de upplever innehar denna makt. Andra tycks inte alls bekväma med att reflektera kring informell makt och en av tjänstemännen motsäger sig helt maktbegreppet - något som i efterhand har gjort oss medvetna om att begreppet hade kunnat användas med större försiktighet under intervjutillfällena.

Några informanter trycker hårt på att den formella möjligheten till inflytande (genom val, samråd och liknande) i kommunen är lika för alla och att alla medborgare som vill påverka har möjlighet att göra det om de nyttjar den. Detta är egentligen inte något som vi med säkerhet kan dementera. Vi kan inte säga med högsta sannolikhet att möjligheterna till informellt och formellt inflytande i de specifika kontexterna inte är lika för alla. Dock vill vi, då vi hävdar att det finns betydligt fler former av inflytande, påstå att de kommundienstämman som inte arbetar med analyser ur ett governanceliknande perspektiv inte kan ha en korrekt helhetsbild av demokratiläget.

Ett antal av tjänstemännen svarar, i den mån de reflekterar över formellt och informellt inflytande, på en explicit fråga att de upplever att främst vita medelålders män befinner sig i de kretsar där informellt inflytande inom kommunen utövas och att de ser detta som ett demokratiproblem. Sådär säger till exempel en av informanterna:

“Det är vita män i övre medelåldern. Om man ska bena ner det till en punkt så hamnar man nog där. Att det är där makten finns. Jag tycker det blir ett exkluderande i det, av många grupper i samhället.”

På frågan om huruvida man från kommunernas håll arbetar för att inkludera fler grupper och i så fall hur, är svaren mer flytande. Samtliga kommundienstämman berättar att kommunernas jämställd- och jämlikhetsarbete genomsyrar allt arbete inom kommunen. Däremot tycks de, menar vi, ofta inte kunna ge ett tydligt svar på hur detta sker i praktiken. Om det stämmer att de vita medelålders männen är de som har mest inflytande i kommunen, både i tätorter och på landsbygd, kan ju detta ses som en tydlig indikator på jämställdhets- och jämlikhetsarbetet uppenbarligen inte genomsyrar allt, åtminstone inte på ett fungerande sätt. Det är dock en

överdrift att påstå att ingen av tjänstemännen kan ge konkreta exempel på arbetet för att inkludera fler grupper, både i kommunala beslutsprocesser och i samhället i stort. Till exempel berättar Andersson i Lidköping om en av metoderna de använder sig av för att få ett brett underlag från medborgarna i framtagningen av översiktsplanen:

“Vi vill få andra än bara de 50-60-åriga männen att komma. Då försöker vi hitta listiga vägar att få andra att tycka. Ett tillfälle är klassfotbollen när alla klasser spelar fotboll – där brukar kommunen ha ett tält. De vuxna får ställa sig vid en karta och berätta vad de tycker och barnen får rita teckningar. Och så blir det ett inspel till det fortsatta utvecklingsarbetet“.

Det faktum att många av kommundienstjänstemännen uppger att vita medelålders män har mer inflytande än andra grupper kan givetvis också ifrågasättas. Eftersom ingen av dem har hänvisat till lokal forskning eller statistik kan vi inte ta förgivet att tjänstemännens upplevelser av situationen är förankrad i verkligheten. Det skulle till exempel kunna vara så att deras påståenden om de vita medelålders männen enbart är ett uttryck för till exempel en slags självkritisk diskurs om jämställdhet.

Ett uttalande som förekommer ett antal gånger är att kvinnor i vissa sammanhang, till exempel inom föreningslivet på landsbygden, tar för sig och “hörs” mer än männen. Vad gäller detta påstående kan ett antal frågor ställas: (1) Bör det inte ses som ett demokratiskt problem även att män är underrepresenterade på formella och informella maktpositioner? (2) Är det verkligen så att kvinnor får mer utrymme än män, eller finns det anledning att tro att kommundienstjänstemännen har fått den uppfattningen för att de reagerar starkare på att en kvinna tar för sig? Och (3) finns det anledning att tro att även om kvinnor hörs mer blir de inte lyssnade på i samma utsträckning som män? För att ta jämställdhets- och jämlikhetsarbetet vidare vill vi uppmana tjänstemännen att reflektera över dessa frågor.

Det faktum att många av kommundienstjänstemännen i viss mån ändå tycks tänka i banor av nätverksstrukturer och informellt maktutövande är, menar vi, positivt för jämställdhets- och jämlikhetsarbetet. Att uppmärksamma och se ett problem kan sägas vara första steget på väg till att åtgärda det. Analysen av vem som har formellt och informellt inflytande behöver dock tas vidare för att de eventuella brister som uppmärksammas ska kunna åtgärdas. Vari ligger problemet? Är det till exempel forumen inom vilka informell och formell makt utövas som bör ändras på eller bör man istället arbeta för att inkludera fler i dessa forum? Ponera till exempel att kommundienstjänstemännen pekar på vikten av samrådsmöten som forum för medborgarnas inflytande. Ligger mångfaldsproblemet då i att så stor vikt läggs vid just samrådsmöten för detta syfte, eller att en eventuellt homogen grupp närvarar på dessa möten? Troligtvis finns det en poäng i att arbeta med det eventuella problemet från båda dessa håll.

Främjandet av nätverksstrukturer och jämlik samverkan

Även om många av tjänstemännen reflekterar över olika kanaler och forum för inflytande har få gett uttryck för att de arbetar aktivt för att främja och utveckla fler av dessa “alternativa” kanaler. Vad gäller beslutsprocesser

berättar många av tjänstemännen om regelbundna möten med bygdernas företagareföreningar. Företagarna får här påpeka brister och hinder i kommunpolitiken och övriga regleringar som kan avhjälpas av näringslivscheferna och politiker. Tjänstemännen kan ofta också berätta om ett antal projekt, till exempel inom LEADER, där den kommunala verksamheten har samverkat och samarbetat med privata och ideella aktörer.

Vidare talar tjänstemännen om samråd med medborgarna, diverse dialogmöten och liknande vid kommunala beslutsprocesser. De uttrycker här att de upplever ett problem. Det är svårt att inkludera fler grupper och svårt att överhuvudtaget få människor att komma till exempel till dessa samrådsmöten. Det är något som nästan alla menar. Några uttrycker sig också självkritiskt och menar att det är kommunerna som inte arbetar tillräckligt mycket med att inkludera fler och från olika grupper. Samtidigt kan få berätta om konkreta metoder som de använder eller skulle kunna använda istället. Få reflekterar också över vilka faktorer det är som påverkar vilka som ser sig som målgrupp vad gäller till exempel samrådsmöten eller huruvida samrådsmöten överhuvudtaget är en effektiv arena för demokratiutövande.

Samtidigt som ett aktivt främjande av nätverksstrukturer inte tycks vara ett uttalat mål för kommunerna finns å andra sidan ett fokus på bottom-up perspektivet. Forslund Kullander i Vara talar till exempel om att *“idéerna måste komma från den som vill driva dem. Vi kan inte komma från kommunen och säga vad som ska hända ute i byarna”*. Även LEADER har ett starkt fokus på lokal förankring och att initiativen ska komma underifrån. På många sätt är troligen detta förhållningssätt en förutsättning för att landsbygdsutveckling ska vara hållbar. Dock kan vi inte svara på i vilken utsträckning denna princip verkligen praktiseras. Dessutom bör man reflektera kring huruvida detta förhållningssätt är något som gäller både landsbygd och större tätorter. Är det till exempel självklart att initiativet till byggandet av en ny lekpark eller aktivitetsområde i centralorten ska komma från invånarna på samma sätt som man förväntar sig att det ska göra på landsbygden eller mindre orter? Man kan vidare fråga sig om det finns problem i detta bottom-up perspektiv; vad händer till exempel med de lokala platser där det sociala kapitalet är lågt och engagemanget är bristande? Här ser vi en risk för en ond spiral - att lågt engagemang leder till lägre engagemang.

Lokal ekonomi

Att gynna lokal ekonomi genom att bredda begreppet kapital för att i sin tur stärka landsbygder. Att bygga vidare på de kapital som är starka på platsen och främja lokalt ägande och återinvestering.

Tolkningar och definitioner

Begreppet lokal ekonomi tolkas något olika av de kommundienstämman vi talar med. Några tolkar det som kommunens egen ekonomi och budget och hur denna sköts. Några övergår till att berätta om en eller flera stora industrier med många anställda som finns i kommunen. Andra tar också upp begreppet tillväxt, att lokal ekonomi handlar om att skapa tillväxt i kommunen, och att kommunen ska vara med och underlätta för företagande och innovation. I detta görs inga analyser av vilka som ska arbeta i företagen, vilka resurser de bygger på och var dessa resurser kommer ifrån. Vad händer med resurserna? Vem får nytta av dem? Stannar de inom kommunen? Det är frågor som vi ställer oss här. Generellt ser vi att få av informanterna ger uttryck för visioner om hur kommunernas lokala ekonomier ska fungera och hur de ska vara uppbyggda. Detta kan säkerligen bero på att lokal ekonomi ännu inte är ett vedertaget begrepp, åtminstone inte dess innebörd. Om det innebär att ekonomin ska bygga på lokala resurser och att kapitalet sedan ska stanna på platsen genom återinvestering, kan vi inte heller räkna med att detta skulle vara en förankrad och okontroversiell idé i kommunerna. Sandberg och Tilstam i Töreboda liksom Albansson i Skara uttrycker en önskan om att fler av de lokala naturresurserna behålls och förädlas inom kommunen. De anser att detta inte görs i tillräckligt stor utsträckning idag utan att mycket fraktas bort och förädlas någon annanstans. Från båda dessa kommuners håll anser man alltså att främjandet av en lokal ekonomi är av vikt och därför uppger de sig vara i uppstarten av ett kommunalt arbete för en utveckling inom detta område. Från LEADERS håll tycks arbetet med främjandet av lokala förädlingsföretag ha kommit en bit längre. Till exempel berättar Gustavsson från LEADER Norra Skaraborg om *livsmedel* som ett av fem teman i deras strategi för den nyligen avslutade programperioden. Här, påpekar hon, har fokus legat på att främja och stötta bildandet av livskraftiga företag vad gäller produktion och försäljning av lokala livsmedel. Däremot menar även hon att de skulle kunna arbeta mer med att också främja lokal förädling av råvarorna.

På en fråga om vad *hållbar ekonomi* innebär svarar de allra flesta tjänstemän att det först och främst handlar om att ha en god tillväxt utan att förstöra de lokala naturresurserna. Många tjänstemän upplever frågan som komplex och säger sig inte ha ett klart svar på hur detta ska gå till i praktiken, vilket de inte bör klandras för. Begreppen ekonomisk tillväxt och hållbar tillväxt kan sägas vara kontroversiella, och huruvida de kan existera tillsammans är omtvistat. Vi menar dock att med tanke på vår tids globala utmaningar kan en ansats till en tydlig definition av hur arbetet för hållbar ekonomi ska se ut inom kommunerna vara av vikt. Informanternas egna bakgrunder och fokus på näringslivsfrågor kan i detta fall mycket väl påverka deras perspektiv på denna fråga.

Andersson i Lidköping och Forslund Kullander i Vara gör ansatser till att vidga perspektivet genom att tala om betydelsen av att se värdet i individen,

att det är viktigt att folk ska bo och må bra i kommunen. Flera av kommuntjänstemännen uppger nämligen att ungdomsarbetslöshet är ett stort problem i kommunerna. Andra uppger att det finns ett flertal som mår dåligt, framförallt unga tjejer, och att många unga killar saknar utbildning och hamnar i utanförskap. Andersson tror att hållbar ekonomi också handlar om att investera i utsatta individer tidigt för att kunna vinna i det långa loppet och berättar om ett exempel på denna typ av projekt i Lidköpings kommun där unga killar i en ”mekargrupp” lyckats komma vidare i skola och arbete. Även Forslund Kullander menar att kommunen måste arbeta för att alla invånarna ska ha *”rätt förutsättningar för att kunna ta sig för och kunna skaffa sig en inkomst, att överhuvudtaget ha kraften att omsätta sina idéer”*. Detta kan vidare kopplas till teorin om hur ett starkt socialt kapital skapar grunden till en god så kallad *social entreprenöriell infrastruktur*.

Kapitalbegreppet

Vi har till de flesta informanter ställt en explicit fråga om socialt kapital. Samtliga av de vi frågat tycks ha en uppfattning om vad socialt kapital är och definierar det ungefär som “ett rikt föreningsliv”, vilket de uppfattar finns i kommunerna. Albansson i Skara uppger att hon upplever ett starkare band (läs: större socialt kapital) mellan människor i kommunens mer glesbebyggda områden än i tätorterna. Detta tror hon bland annat beror på att man på landsbygden har ett större beroende av varandra på grund av den lägre tillgången till offentlig och kommersiell service. Alla identifierar också föreningslivet som något positivt och viktigt som kommunerna vill främja. Färre tycks dock kunna sätta finger på varför de identifierar det som viktigt. Här hade det sociala kapitalet kunnat lyftas som en del av den lokala ekonomin angående breddandet av kapitalbegreppet för att föra fram landsbygdens egna resurser.

Vi förvånas över hur lite våra informanter lägger vikt vid naturresursernas betydelse, alltså det ekosystembaserade kapitalet, när vi frågar om kommunens lokala ekonomi och mål för densamma. Främst nämns de befintliga industrierna och möjligheterna att starta företag, men inte vilka lokala resurser som kan komma till användning för detta. Däremot nämns alltid naturen som en möjlighet för besöksnäringen och ibland den rent traditionella möjligheten till jord- och skogsbruk. Vad gäller det ekosystembaserade kapitalet tror vi att det finns fler resurser att lyfta fram och jobba vidare med.

I tjänstemännens utsagor görs implicita urskiljningar av kulturella kapital i kommunerna. Tillexempel talar Sundén i Falköping om en företagsam “ta-sig-för mentalitet” i kommunen och att de har fler verksamma politiker boende utanför centralorten än i den. Detta tror han beror på kulturella aspekter. Tilstam i Töreboda nämner att hon upplever att många av deras företagare är lojala och drivna av en kärlek till bygden. Flera av tjänstemännen talar positivt om den allmänna företagargandan i regionen. Albansson i Skara lyfter explicit de tillgångar som utgörs av kommunens rika historia och de livsstilsvärderingar som finns på vissa håll på landsbygden. Alla dessa utsagor väljer vi att se som uttryck för olika typer av kulturellt kapital i kommunernas kontexter.

Många tjänstemän uttrycker att det finns en brist på något som vi väljer att se på som en typ av humant kapital. De pekar på att unga människor flyttar från landsbygden, och kommunen i allmänhet, för att utbilda sig och sedan inte flyttar tillbaka. I dessa fall får kommunen en brist på utbildade invånare vilket i sin tur eventuellt leder till att företag och andra arbetsplatser inte kan etablera sig i kommunen. De tjänstemän som representerar kommunerna med minskande befolkning uttrycker att det främst är unga utbildade kvinnor som lämnar kommunen. Här vill vi återigen knyta an till vikten av att lägga extra energi på att inkludera specifika grupper, i detta fall till exempel unga kvinnor, i utvecklingen av kommunen och dess landsbygd. Detta för att behålla den mångfald av humant kapital som behövs för att skapa en livskraftig landsbygd.

Vad vi kan se när vi analyser kommundienstjänstemännens arbete för, och syn på, lokal ekonomi är att det tycks finnas en god kännedom om kommunernas olika resurser. Samtliga värdesätter och lyfter de olika typer av kapital som finns i kommunen, även om det inte är något som de först nämner när ekonomi kommer på tal. Här vill vi uppmana till att lyfta blicken från den klassiska bilden av storindustri och företagare som den enda motorn för tillväxt. De övriga resurserna, såsom biologisk mångfald eller en stark tillit kommuninvånarna emellan, menar vi kan vara nog så viktiga i denna aspekt. Vad gäller främjandet av lokalt ägande och återinvestering ser vi att ambitionen i några fall tycks finnas. Hur detta arbete i praktiken kan se ut från kommunernas sida tycks det dock råda lite oklarheter kring. Detta är förstaeligt, kommunernas möjlighet att styra företagande och ägande är ju minst sagt begränsade. Dessutom är processerna kring utveckling av den lokala ekonomin, i de kommuner där de tankegångarna tycks finnas, fortfarande i uppstartsfasen.

Slutord

Att diskutera landsbygdsutveckling med fokus på kommunernas insatser kan delvis ses som missvisande. Landsbygden med dess strukturer och förutsättningar påverkas kanske i första hand av strömningar och skeenden som kommunala tjänstemän och politiker inte har möjlighet att påverka. Vi vill därför klargöra att vi i denna rapport i största möjliga mån vill undvika att beskylla kommuner för faktorer de i liten utsträckning kan påverka och istället försöka fokusera på vad som *kan* göras inom ramarna för deras handlingsutrymme. Ett exempel på en aspekt som vi därmed inte har befogenhet att uttala oss om är kommunernas tillgång till begränsade resurser som tid och pengar. Vi hävdar självsäkert att landsbygden måste prioriteras, och att detta måste få kosta pengar, men givetvis måste landsbygdsutveckling liksom alla andra områden också ske inom ramarna för de resurser som finns att tillgå.

Till att börja med vill vi uppmana tjänstemännen, deras kollegor och kommunpolitiker att fundera ytterligare ett varv över vad värdet är i att *inte* skilja på landsbygd och större tätorter. Att anpassa strategier efter de olika förutsättningar som finns i stad och landsbygd behöver väl inte nödvändigtvis innebära att man värderar de olika kontexterna olika högt? Trots att de motsätter sig skillnader berättar ett flertal av tjänstemännen att landsbygdens olika områden attraherar särskilda grupper av människor med en viss typ av värderingar, samt att det finns skillnader i förutsättningar för företagande. Att visa medvetenhet om lokala platsers särdrag tror vi har stor betydelse för framgångsrik landsbygdsutveckling. Ses allting som landsbygd finns det en risk att den "egentliga" landsbygden inte uppmärksammas tillräckligt vid sidan av de mer gynnade tätorterna. Att centralorten är av stor vikt för hela kommunens livskraft motsäger vi oss inte, men den utveckling som sker där är nödvändigtvis inte anpassad efter landsbygdens villkor.

I arbetet för att inkludera fler grupper i politiken och utvecklingen av en lokal plats kan självkritiken inte överdrivas. Därför ifrågasätter vi starkt att några av våra informanter självsäkert hävdar att arbetet för jämställdhet, jämlikhet och lokal förankring i princip fungerar klanderfritt i deras kommuner. Även hos de som visar tecken på mer självkritik saknar vi idéer om fler konkreta åtgärder. Ingen, med undantag för Albansson i Skara och Andersson i Lidköping, har till exempel för oss beskrivit reflektioner över vilka faktorer som påverkar vilka människor som ser sig som målgrupp vad gäller tillexempel samrådsmöten. Frågor man kan ställa sig här, vad gäller just samrådsmöten, är till exempel: Hur är inbjudan utformad och i vilket forum den ut? Var hålls mötet; är det i lokaler som är tillgängliga för alla och som alla känner sig bekväma i? I vilket skede i beslutsprocessen bjuds det in till samråd? Vidare menar vi att det är troligt också att man som mötesledare behöver arbeta aktivt för att få allas röst att höras och "räknas" lika mycket, även i ett scenario där en mångfald av människor tagit steget att delta i mötet. Det finns mängder av innovativa metoder som kan användas för att få en levande spännande demokratiprocess på denna typ av möten. Här vill vi helt enkelt uppmana till att våga prova! En annan viktig aspekt, eller kanske den viktigaste, vad gäller motivationen till att delta i beslutsprocesser är huruvida medborgarna upplever att deras åsikt gör skillnad eller ej. Här behöver man arbeta för att (1) säkerställa att medborgarna i realiteten har

möjlighet att påverka och (2) se till att medborgarna känner till att de har möjlighet att påverka.

I kommuner som vill vända en negativ befolkningsutveckling är det av vikt att analysera vilka som flyttar och fråga sig om det går att göra punktinsatser för dessa grupper. Kanske kan ett fokus på de särskilda grupperna ändra flyttningstrenden i stort. Här är det återigen värt att fundera över om det är tillräckligt med en "alla-är-lika"-approach. Vi menar att det finns ett värde i att uppmärksamma de olika förväntningar och förutsättningar som olika grupper på landsbygden faktiskt har. Inte förrän då kan man arbeta för en högre livskvalitet och möjlighet till inflytande för *alla* och därmed se till att landsbygden är en bra plats för alla slags människor som kan tänkas ha ett intresse av att bo och verka där. Flera tjänstemän nämner att de ser att främst unga, och då särskilt unga tjejer och kvinnor, flyttar. Här kan vi se ett behov av att försöka bryta strukturer som genom utflyttningen reproducerar sig själva. Det är förståeligt och naturligt att unga människor flyttar ifrån sin hemort under en tid i livet för att vidareutbilda sig eller upptäcka andra platser och detta behöver inte vara ett problem i sig. Problemet ligger då istället i att man inte väljer att flytta tillbaka till landsbygden. Där kan en av många anledningar vara de minnen man har från sin hemort. För att stanna vid exemplet med utflytten av unga kvinnor och det, av flertalet tjänstemän, nämnda genomgående mönstret av medelålders vita män i föreningslivet frågar vi oss vilken typ av utrymmen det finns för kvinnor på landsbygden. För att vända trenden måste det bland annat skapas positiva minnen av delaktighet, jämlikhet och synlighet hos unga kvinnor, samt en bredare acceptans och respekt för exempelvis olika typer av feminiteter och identiteter som kvinna på landsbygden. Samma princip kan formuleras om för flera olika grupper, exempelvis personer med utländsk bakgrund, och är av vikt för att en mångfald av individer ska vilja delta och stanna kvar eller komma tillbaka.

Det är förståeligt att många landsbygdskommuner får lägga ner ett stort arbete på att få ihop budgeten från år till år med en krympande och samtidigt åldrande befolkning. Likaså kan vi förstå att kommuner då inte tagit sig tid till att sätta sig in i hur de kan arbeta med lokal ekonomi, lokal förvaltning och förädling av flera typer av lokalt kapital. Det är inte en självklarhet då kommunen inte äger människorna och resurserna och heller inte har möjlighet att till exempel begränsa exporten. Vi kan ändå se att det finns en vinst för kommunernas landsbygd i att lyfta de lokala kapitalen för en bredare kapitalbas i ekonomin. Att stimulera de sociala, kulturella och ekosystembaserade kapital som finns kan lika väl som de traditionella storföretagen och industrierna bidra till att ge platsen ett värde och vara en del av den hållbara tillväxten.

Slutligen vill vi ge en eloge till de tjänstemän vi talat med för deras landsbygdsengagemang. De alla talar om landsbygden med kärlek och tycks värdera dess resurser högt. De berättar om fantastiska projekt och satsningar till landsbygdens fördel och givetvis har alla en djup kunskap om sitt sammanhang som vi inte vill förringa. Vår ambition är därför inte främst att denna rapport ska bidra till att "lära" kommuntjänstemännen hur landsbygdsutveckling görs bäst i deras specifika kommuner. Snarare är förhoppningen att vi, som betraktare med andra ögon, kan bidra till att väcka

några nya tankar och öppna upp för *några* nya perspektiv att betrakta landsbygdsutveckling utifrån.

Referenser

Emery, Mary & Flora, Cornelia (2006) Spiraling-Up: Mapping Community Transformation with Community Capitals Framework, *Community Development*, 37:1, 19-35.

Flora, C.B, and Flora J.L. (1993) Entrepreneurial Social Infrastructure: A Necessary Ingredient. *The Annals of the Academy of Social and Political Sciences*. Vol. 529, Rural America: Blueprint for Tomorrow (Sep., 1993), pp. 48-58. Sage Publications Inc

Hedlund Gun & Montin Stig (2009). *Governance som interaktiv samhällsstyrning – gammalt eller nytt i forskning och politik?* I *Governance på svenska*, Hedlund & Montin (red). Stockholm: Santérus Academic Press Sweden.

Hela Sverige ska leva (2015). *Lokal ekonomi och företagande.*
<http://www.helasverige.se/kansli/vad-vi-goer/ekonomi-foeretagande/>
[2015-05-06]

Johannisson, Bengt (2006). Den lokala ekonomins kraftkällor. I: *Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*. Stockholm: Nutek.

Kjellberg, Oscar och Olsson, Kåre (2006). Lokalt kapital utvecklar bygden. I: *Lokal ekonomi för hållbar tillväxt*. Stockholm: Nutek.

Kvale, S. & Brinkmann, S.(2009). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. Lund: Studentlitteratur.

Leader Skaraborg (2015). *Vad är Leader?*
<http://www.leaderskaraborg.se/leader.aspx> [2015-05-26]

Otto, Opira (2013). *Trust, Identity and Beer. Institutional Arrangements for Agricultural Labour in Isunga Village in Kiryandongo District, Midwestern Uganda.* Doctoral Thesis No. 2013:76. Acta Universitatis Sueciae.

SCB (2010). *Folkmängd per tätort. Vart femte år 1990-2010.*
http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/FolkmangdTatort/?rxid=b7b110d6-f013-4ef6-83b3-586069fe949c [2015-05-28]

SOU 2003:29. *Mot en ny landsbygdspolitik.* Näringsdepartementet: Betänkande från utredningen om Glesbygdverkets roll och uppdrag inom den nya regionala utvecklingspolitiken.

Westholm, Erik & Waldenström, Cecilia (2008). *Kunskap om landsbygden: Dags för ny agenda!* Arbetsrapport, Institutet för framtidsstudier.

Westholm, Erik (2008). Vad menas egentligen med landsbygd? I: *Ska hela Sverige leva?* Stockholm: Formas fokuserar.