

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2021:4

Centrum mot periferi?

Om missnöje och framtidsstro i Sveriges olika landsdelar

Gissur Ó Erlingsson, Richard Öhrvall, Susanne Wallman Lundåsen och Arvid Zerne



LINKÖPINGS
UNIVERSITET

Centrum mot periferi?

**Om missnöje och framtidstro i Sveriges
olika landsdelar**

**Gissur Ó. Erlingsson, Richard Öhrvall,
Susanne Wallman Lundåsen & Arvid Zerne**

Titel: Centrum mot periferi? Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar

Författare: Gissur Ó. Erlingsson, Richard Öhrvall, Susanne Wallman
Lundåsen & Arvid Zerne

Omslagsbild: Scandinav.se/Kentaroo Tryman

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2021:4

ISBN: 978-91-7929-615-5

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2021

Innehåll

Förord	5
Författarnas förord	7
Sammanfattning	9
1. Inledning	11
1.1 Syften och frågeställningar	13
1.2 Teoretiska premisser och centrala begrepp	14
1.3 Metod och material	15
1.4 Disposition	16
2. De svenska kommunerna – då och nu	17
2.1 1952–2020: Från väldigt många till betydligt färre	17
2.2 Dagsläget – några utmärkande drag	19
2.3 Unikt viktiga – men med mycket varierande förutsättningar	21
3. Stad och land	23
3.1 Utvecklingslinjer i stad och land	23
3.2 Skillnader i åsikter och attityder	27
3.3 Stöd för antietablissemangspartier	35
4. Centrum-periferirelationer inom kommuner	39
4.1 Befolkningsutveckling i centralorter och övriga delar	40
4.3 Lokal polarisering inom kommuner	45
4.3 Skillnader i syn på utvecklingen på platsen	49
4.4 Syn på framtiden	52
5. Inomkommunala spänningar: illustrationer från en kommun	55
5.1 Fall, metod och material	55
5.2 Motala kommun: Kortfattad historik	57
5.3 Motala: Läget i dag	57
5.4 Lokal landsbygd i fokus: Klockrike, Godegård och Tjällmo	59
5.5 Inomkommunala centrum-periferispänningar?	61
5.6 Lärdomar: Slitningar och sammanhållning inom en kommun	71

6. Slutsatser och implikationer	
6.1 Sammanfattning	73
6.2 Avslutande reflektioner	75
7. Referenser	77
Tidningsartiklar	83
Intervjuer	84

Förord

Den här rapporten presenterar resultat av forskning om polarisering mellan centrum och periferi eller mellan stad och land. Detta är en högst aktuell fråga för samhällsutvecklingen i Sverige. Genom aktuell internationell forskning har beskrivits hur människor på landsbygden uppfattar att man är övergiven av storstadsregionernas politiska, ekonomiska och kulturella resursstarka grupper. Den här rapporten utgör ett viktigt bidrag genom att den analyserar om liknande resultat går att finna även i Sverige. I rapporten beskrivs och diskuteras variationer mellan land och stad för olika variabler som individers tilltro och röstbeteenden. Det är kommuner som jämförs och även orter inom enskilda kommuner.

Förutom författarna till rapporten – som är Gissur Ó. Erlingsson, Richard Öhrvall, Susanne Wallman Lundåsen och Arvid Zerne – är det andra aktörer som har bidragit till att den här rapporten har kunnat färdigställas. Länsförsäkringars forskningsfond har beviljat stöd för forskningsprojekt som har bidragit till underlag till studien. På Centrum för kommunstrategiska studier hoppas vi att rapportens resultat om variationer hos medborgarna vad gäller tillit eller brist på tillit för det demokratiska systemet och andra samhällsfunktioner ger underlag till fortsatt och mer kunskapsbaserad diskussion inom detta angelägna fält.

Brita Hermelin

Vetenskaplig ledare, Centrum för kommunstrategiska studier

Författarnas förord

I början av år 2020 började vi arbeta med en forskningsansökan som kom att få titeln "Ett polariserat samhälle? Hur nationell och lokal urbanisering formar Sverige". Det föreslagna projektet fick sedermera finansiering från Länsförsäkringars forskningsfond. Under arbetet med ansökan passade vi på att sjsätta ett par mindre pilotprojekt för att skaffa oss bättre kunskapsunderlag. Bland annat bad vi Arvid Zerne – dåvarande mastersstudent och praktikant på Centrum för kommunstrategiska studier – att samla in material till en fallstudie om hur stad-landspänning kan se ut inom en svensk kommun, i det fallet Motala. Det är sålunda Arvids arbete – under Gissurs och Richards handledning – som rapportens femte kapitel bygger på.

Parallellt med detta skrev Gissur Ó Erlingsson och Richard Öhrvall, i samarbete med Henrik Oscarsson (Göteborgs universitet), ett bokkapitel till 2020 års SOM-antologi. Kapitlet syftade till att undersöka om det gick att identifiera stad-landklyftor i attityder och väljarbeteende i riket som helhet. Vid ingången till hösten 2020 började det gå upp för oss att vi under arbetet med nämnda forskningsansökan, liksom de två pilotstudierna, hade fått ihop ett spännande material. Sammantaget gav resultaten åtminstone konturerna till en helhetsbild av vad vi i dag vet om stad-landdimensionen som politisk konfliktlinje i Sverige. Detta gällde både i riket som helhet och inom enskilda kommuner. Insikten var startskottet till att vi började skriva denna rapport.

Det finns flera att tacka för stöd och hjälp. För det första, Länsförsäkringars forskningsfond, vars finansiering skapat de ekonomiska förutsättningarna för arbetet med rapporten. För det andra, våra projektkollegor Andreas Bergh och Maria Brandén, som generöst och konstruktivt bidragit med kommentarer på utkast av manuskriptet. För det tredje, våra kollegor vid CKS som läst och kommenterat ett tidigt utkast vid ett internt seminarium hösten 2020. Tack också till Henrik Oscarsson som är medskyldig till delar av rapportens tredje kapitel, och vänligt nog låtit oss återanvända delar av de resultat och den argumentation som återfinns där.

Gnesta, Midsommarkransen, Älvsjö och Linköping, 26 april 2021

Gissur Ó Erlingsson
Richard Öhrvall
Susanne Wallman Lundåsen
Arvid Zerne

Sammanfattning

Runt om i världen har en ökad polarisering mellan geografiskt skilda landsdelar – mellan ”stad” och ”land” – observerats. I flera länder har invånare i mer rurala områden rest sig mot storstädernas ekonomiska, politiska och kulturella eliter och givit antietablissemangspartier och populistiska rörelser sitt stöd. I ljuset av en svensk utveckling där avlägsna landsbygdskommuner kontinuerligt tappat invånare och storstadsregionerna vuxit, och en tilltagande debatt om att det offentliga har övergivit den svenska landsbygden, är det angeläget att studera om centrum versus periferi är en relevant politisk skiljelinje också i Sverige. Mot den bakgrunden har den här rapporten två delsyften.

Rapportens första delsyfte består i att beskriva tre aspekter: 1) förekomsten av stad-landpolarisering avseende attityder och värderingar i riket som helhet, 2) om den sortens polarisering har ökat över tid, och 3) huruvida antietablissemangspartier har större väljarmässiga framgångar på landsbygden än i övriga delar av landet. Utifrån våra analyser kan vi konstatera att de skillnader i attityder och värderingar som finns är dels påfallande små, dels förhållandevis konstanta över tid. Trots att vi studerat områden där stad-landkonflikter borde uppenbara sig, finner vi inga tecken på någon bördigare mark för antietablissemangsrörelser på svensk landsbygd. Med det sagt går det inte att helt utesluta att potential finns för partier som önskar slå mynt av spänningen mellan stad och land. Vi identifierar några små, men intressanta skillnader, framför allt när det gäller nöjdhet med hur demokratin fungerar. Därför går det inte att utesluta att ett parti som envetet och strategiskt arbetar med att väcka landsbygdens animositet gentemot storstäder skulle kunna mobilisera väljare.

Rapportens andra syfte gör att vi skiftar analysnivå – från riket till enskilda kommuner som territorier. Vi har explorativt analyserat förekomsten av ”lokal urbanisering” och ”lokala centrum-periferiproblem” och studerat ifall detta materialiserar sig i form av inomkommunal polarisering. I detta avseende ger rapporten ett viktigt och originellt empiriskt bidrag. Utifrån analyser av ett omfattande datamaterial – SCB:s medborgarundersökningar inkluderande analyser av svar från cirka 113 000 individer – finner vi att individer som bor utanför kommunens centralort i något mindre utsträckning upplever att politiker lyssnar på invånarnas synpunkter, att politiker arbetar för kommunens bästa, att tjänstemän arbetar för kommunens bästa, samt att de har möjlighet att påverka beslut. Något förvånande finner vi emellertid små skillnader mellan centrum och periferi när det kommer till nöjdhet med de tunga välfärdsområdena äldreomsorg och skola. Vidare kan vi, med grund i data från Tillitsbarometern, konstatera att invånare utanför centralorter har en dystrare syn på framtiden än vad centralortsbor har. I syfte att illustrera vilken huvudvärk detta kan ge för styrande i en kommun, har vi därför kompletterat den kvantitativa analysen med en fallstudie av

en svensk kommun. Den visar på de spänningar som kan uppstå mellan en centralort och andra tätorter i kommunen, men även hur kommunen aktivt kan arbeta med att mildra det missnöje som dessa spänningar kan ge upphov till. Sammantaget ger resultaten vid handen att det är minst lika viktigt att studera centrum-periferispänningar inom kommuner som i riket som helhet.

1. Inledning

Under decennier har utvecklingen och politiska beslut gjort att villkoren mellan stad och land blivit alltför olika (Regeringen, 2016).

[U]nder en alltför lång tid har klyftorna mellan stad och land tillåtits växa ohindrat (Shekarabi, 2018).

De inledande citaten – det första från regeringens webbsida år 2016, det andra från en debattartikel undertecknad av dåvarande civilminister Ardalan Shekarabi år 2018 – illustrerar statens något yrvakna engagemang i stad-landdimensionen. Efter att ådragit sig massiv kritik för att ha dragit sig tillbaka från glesbygdsområden,¹ har staten börjat ta dessa frågor på stigande allvar. Detta har bland annat fått sitt uttryck i att regeringen inom kort tidsrymd tillsatte fyra utredningar med glesbygdsproblematiken i fokus: Landsbygds-kommittén (SOU 2016:26; SOU 2017:1), Kostnadsutjämningsutredningen (SOU 2018:74), Servicekontorsutredningen (SOU 2018:43, jfr. Ds 2020:29) samt Kommunutredningen (SOU 2020:8). Samtliga betänkanden från dessa utredningar har innefattat förslag till hur man kan hålla samman landet, öka likvärdigheten samt stärka krympande kommuners bärkraft att möta finansiella utmaningar.

Mycket talar för att statens oro är befogad. Anläggs ett längre tidsperspektiv har landets storstadsområden vuxit kraftigt. Samtidigt har befolkningsmässigt mindre kommuner – i synnerhet i glesbygd – tappat befolkning. Ser man specifikt på det som Tillväxtanalys (2014) kategoriserat som “avlägsna” och “mycket avlägsna” landsbygdskommuner, förlorade dessa över 95 000 invånare under perioden 1974–2018. Befolkningstappet är uppseendeväckande när det sätts i relation till att invånarantalet i riket som helhet ökade med över två miljoner under samma period.

Därmed kan landet sägas ha dragits isär befolkningsmässigt, i växande storstadsregioner å ena sidan och glesbygd under avfolkning å den andra. I de senare områdena blir dessutom demografin allt mindre gynnsam i bemärkelsen att försörjningskvoten ändras: allt färre i yrkesverksam ålder ska försörja allt fler som inte arbetar. Kommuner karakteriserade av en sådan utveckling riskerar att få det svårare att leverera välfärd med bibehållen kvalitet, rekrytera nödvändig expertis och annan personal, upprätthålla offentliga servicefunktioner i alla delar av kommunen, samt hålla liv i partiorganisationer och civilsamhälle (Syssner, 2020; Mörk m.fl. 2019).

Urbanisering, centralisering och demografisk utveckling gör initiativen till de utredningar som nämndes ovan begripliga. Ambitionen att hålla samman

¹ Kartläggningar har visat att statliga myndigheter minskat sin lokala närvaro i landsbygdskommuner med 37 procent sedan 1997 (Hellerstedt, 2019). Räknat i arbetstillfällen, har en granskning som Dagens Samhälle (2018) gjort pekat på att det rör sig om cirka 3 000 jobb.

stad och land kan sägas ha sin grund i en klassisk svensk likvärdighetstanke: oavsett om du bor i Ystad eller Haparanda ska du kunna förvänta dig ungefär samma offentliga service med ungefär samma kvalitet. Det finns exempelvis lagstadgad rätt till en bra skolgång, att man ska ha goda möjligheter att studera och arbeta under vuxenlivet, liksom en garanti till ekonomisk och social trygghet var man än bor.

Men det finns också en annan, och betydligt mer politisk explosiv aspekt av stad-land-dimensionen. I ett flertal länder tycks en växande stad-landklyfta ha bidragit till en minskad tilltro till institutioner och gjort att antietablissemangsrörelser, som i förekommande fall attackerar den liberala demokratins fundament, vuxit sig starka. Exempel finns från olika länder (se t.ex. Mamonova & Franquesa 2020; Strijker m.fl. 2015), men framför allt har sådan stad-landpolarisering uppmärksammats i samband med Marine Le Pens framgångar i Frankrikes presidentval år 2012, Donald Trumps seger i USA:s presidentval år 2016, samt ja-sidans seger i Brexit-omröstningen i Storbritannien 2016. Det finns klara indikationer på att missnöjet i glesbygden haft en central betydelse för valutgången vid samtliga dessa tre tillfällen då etablissemangskritiska kampanjer nådde framgångar (t.ex. Rodden, 2019; McQuarrie, 2017; Guilluy, 2014; jfr. Summers, 2019). Forskare som Rodríguez-Pose (2018) har i det här sammanhanget talat om ”de övergivna platsernas revansch” och argumenterat för att invånare i avfolkningsbygd upplever sig övergivna av storstadsregionernas politiska, ekonomiska och kulturella elit. Det är därför som de, med valedelns hjälp, slår tillbaka mot den liberala demokratin och det politiska etablissemanget.

Men ser det verkligen ut på det här viset i Sverige? I svensk samhällsdebatt saknas inte röster som gör gällande att de spänningar som stad-landpolarisering antas föra med sig, existerar också här (t.ex. Andersson, 2020; TT, 2019; Rosén & Örstadius, 2016). Som konkreta uttryck för detta såg vi exempelvis under 2019 initiativ tas till ett ”inlands- och landsbygdsuppror” (inlandsupproret.se), samt att högerextremister jobbat för att göra en svensk avfolkningskommun till en ”trygg plats för svenskar” (Expressen, 2020a).

Än så länge stannar emellertid mycket av svensk diskussion om stad-landpolarisering vid visserligen intressanta, men huvudsakligen anekdotiska nedslag i enstaka fall, alternativt kreativ spekulation. Med undantag för den forskning som visat att vargfrågan polariserats längs stad-landdimensionen (Berg & Solevid, 2015; Ekengren, 2012), samt att stad-landdimensionen åtminstone till viss del aktiverats i samband med Europaparlamentsval och folkomröstningar (Oscarsson & Holmberg, 2010; Oscarsson & Holmberg, 2004), får kunskapsläget om stad-landdimensionen i Sverige beskrivas som något bristfälligt, även om ett par sentida forskningsinsatser försökt råda bot på detta (t.ex. Erlingsson m.fl., 2020; Holmberg m.fl., 2020). Centrumperiferispänningar utspelar sig emellertid inte bara på riksnivå, utan kan även blossa upp inom en och samma kommun. Ytterst få har dock intresserat sig

för denna fråga i svensk kontext, alltså om förhållandet mellan en kommuns centralort och dess omkringliggande samhällen. Den enda omfattande studien inom det området har nästan tjugo år på nacken (Nielsen 2003), varför det i högsta grad även är motiverat att granska centrum-periferispänningar *inom* enskilda kommuner.

1.1 Syften och frågeställningar

Rapportens övergripande tematik kretsar kring frågan om det finns en polarisering mellan platser som kan karakteriseras som "centrum" respektive "periferi" och i så fall, i vilken utsträckning man kan observera tendenser till att den polariseringen ökar över tid. Vi menar att det är särskilt intressant att studera Sverige i detta avseende. Av flera skäl kan Sverige betraktas som ett så kallat *least likely*-fall att polariseras utifrån en geografisk dimension. Vi har ett av världens mest ambitiösa och generösa kommunala utjämningssystem, och har – åtminstone historiskt – haft långtgående ambitioner om utjämning mellan både individer och generationer. I alla fall på papperet skulle den historiska betoningen på utjämning och likvärdighet – mellan landsändar, individer och generationer – kunna borga för att hålla ihop det svenska samhällskittet och därmed ha potential att minimera risken för stad-landkonflikter.² En indikation på stad-landdimensionens bristande relevans i svensk kontext skulle härvid kunna vara att de partier som försökt exploatera stad-landdimensionen – mest notabelt Landsbygdspartiet Oberoende och Norrbottenpartiet – i allt väsentligt misslyckats.

Mot denna bakgrund är ett första syfte med den här rapporten att studera 1) förekomsten av stad-landpolarisering avseende attityder och värderingar, 2) om sådan polarisering ökat över tid, och 3) huruvida antietablissemangspartier har större väljarmässiga framgångar på landsbygden. Dessa analyser görs med utgångspunkt i kommuner, som vi har kategoriserat utifrån dimensionen stad-land.

Stad-landspänningar *i riket som helhet* är dock bara ett sätt att conceptualisera, beskriva och förstå geografisk polarisering. Emellertid kan centrum-periferispänningar, i varierande utsträckning, finnas även *inom* en och samma kommuns gränser. Vi har en samhällsutveckling där den svenska kommunsektorn står inför enorma utmaningar som i stor utsträckning hänger samman med en åldrande befolkning – med konsekvensen att färre i yrkesverksam ålder ska försörja fler – vilket påverkar både finansiering och kompetensförsörjning. Dessa utmaningar har gjort att många kommuner valt att försöka få bukt med ekonomiska problem genom det vi framgent kallar *lokal centralisering*, vilket kan ta sig uttryck i nedläggning av verksamheter utanför centralorten, såsom skolor, bibliotek och enheter för äldreomsorg. Även om

² Stein med flera (2021) resonerar på ett liknande sätt om Norge som ett lämpligt fall för att studera polarisering.

detta skulle kunna leda till besparingar genom ökad kostnadseffektivitet, skulle ökade avstånd till olika former av samhällsservice inom en kommun kunna leda till minskad inomkommunal likvärdighet och därmed bidra till spänningar mellan kommunens centralort och dess omkringliggande periferi.

Frågor som rör *lokal centralisering* och *lokala centrum-periferispänningar* har – med undantag av Peder Niensens (2003) doktorsavhandling – varit sparsamt utforskade i svensk kontext. Detta är beklagligt. Bakgrunden till den lokala centraliseringen ligger i att kommuner oftast har en centralort där politiska, administrativa, servicemässiga och kulturella funktioner är samlade. Där är också i regel majoriteten av kommuninvånarna bosatta. Men i många kommuner bor en icke obetydlig andel av befolkningen utanför centralorten i vad vi i denna rapport benämner kommunens ”lokala periferier”.

Om sådana periferier ges bristande politiskt inflytande över kommunövergripande beslut, och om ett sådant bristande inflytande kombineras med nedskärningar eller uteblivna satsningar i kommunens ytterdelar, skulle det kunna skada tilliten till kommunens centrum och bryta ned samhörigheten mellan kommuninvånarna. I Sverige har vi bland annat sett hur inomkommunala centrum-periferiproblem lett till ett drygt femtiotal kommundelningsförsök (varav 13 varit lyckosamma) och ett antal subkommunala partibildningar, där partierna – exempelvis Åhuspartiet, Tullingepartiet, Drevvikenpartiet och Sorundanet – uppkommit för att skydda sitt territoriums intressen. Därtill kommer att en uppsjö lokala utvecklingsgrupper skapats, ofta med syfte att värna mindre tätorters intressen gentemot centralortens.³ Mot den bakgrunden är ett andra syfte med rapporten att något mer explorativt studera förekomsten av ”lokala centrum-periferiproblem”, samt bedöma i vilken utsträckning dessa materialiserar sig i inomkommunal polarisering.

1.2 Teoretiska premisser och centrala begrepp

Centrum och periferi är ett vanligt begreppspar för att dela in politiska enheter. I regel har alla politiska system ett geografiskt ”centrum”, utanför vilket det finns mindre tätorter och landsbygd som kan sägas utgöra det politiska systemets ”periferi”. Nielsen (2003) beskriver ett ”centrum” som en i en rad avseenden privilegierad del av ett territorium. Det kännetecknas i typfallet av hög ekonomisk aktivitet samt att kulturella, politiska och administrativa funktioner och institutioner koncentrerats där. Ifall det saknas integration mellan individer som bor i centrum och periferi, kan politiska konflikter uppstå mellan dessa delar – konflikter som riskerar att fördjupas om de sammanfaller med långa avstånd, skillnader i socioekonomi och avsaknad

3 För litteratur om bygderörelsen samt lokala aktions- och utvecklingsgrupper ur ett centrum-periferiperspektiv, se till exempel Gidlund (1978) och Herlitz (2002a; 2002b). För litteratur som analyserar lokala partier ur ett centrum-periferiperspektiv, se framför allt Eriksson (1999) och Fridolfsson och Gidlund (2002). För litteratur om kommundelningar analyserade ur ett centrum-periferiperspektiv, se – förutom redan nämnda Nielsen (2003) – Erlingsson (1999, 2005).

av gemensam politisk identitet (Rokkan & Urwin, 1983). Vad som i empirisk analys konkret ska betecknas som "centrum" och vad som ska betecknas som "periferi" återkommer vi till i våra analyser i kapitel 3 och 4.

Urbanisering kan avse olika saker. I dagligt tal används begreppet för att beskriva en inflyttning från landsbygd till städer. I det här sammanhanget väljer vi dock att definiera det som en ökande andel av befolkningen boendes i städer. En sådan utveckling kan ha sin grund i personer flyttar in till städer från landsbygd, men den kan även – som är fallet i Sverige på senare år – bero på skillnader mellan stad och land vad gäller födelsetal och invandring. Gränsdragningen mellan stad och land är inte heller vare sig självklar eller knivskarp. Vi får därför anledning att återkomma till den diskussionen i kapitel 3.

Med *centralisering* avser vi *geografisk centralisering* av organisation och verksamhet, vilket inte behöver betyda hierarkisk centralisering av makt (t.ex. att frånta kommuner ansvarsområden och samla dem hos staten). När vi talar om centralisering kan det exempelvis handla om att Försäkringskassan eller polismyndigheten väljer att lägga ned sin lokala närvaro i syfte att centralisera sina resurser antingen till en plats i en region eller till huvudstaden; alternativt när en kommun väljer att lägga ned förskolor, skolor, enheter för äldreomsorg eller bibliotek i kommunens ytterdelar av besparings- eller effektivitetsskäl och koncentrera resurserna till centralorten.

När vi talar om *polarisering*, avser vi *geografisk polarisering*. Geografisk polarisering definierar vi i sin tur som systematiska och geografiskt betingade skillnader i politiska beteenden, värderingar och attityder. Som framhållits i tidigare forskning kan polarisering både syfta på nivåer och förändring över tid (t.ex. DiMaggio m.fl., 1996). Vi kommer att studera båda aspekter i den här rapporten – dels i termer av nivåer vid en given tidpunkt, dels ifall en förändring över tid avseende polarisering kan observeras.

1.3 Metod och material

Vi använder oss av olika metoder och material för att besvara våra frågeställningar. För att beskriva den demografiska utvecklingen i olika delar av landet använder vi oss i huvudsak av SCB:s befolkningsstatistik. SOM-institutets årliga mätningar och SCB:s valstatistik ger oss underlag för att studera skillnader i åsikter och attityder mellan stad och land. Skillnader inom kommuner studerar vi med hjälp av de medborgarundersökningar som SCB genomfört i en lång rad kommuner liksom Tillitsbarometern. Alla dessa material ger oss möjlighet att göra statistiska analyser för att studera dimensionen centrum-periferi utifrån såväl ett nationellt som ett lokalt perspektiv.

Den lokala urbaniseringen och de spänningar som kan uppstå inom en kommun är dock frågor som inte är särskilt väl utforskade. För att komplettera de statistiska analyserna, och i ett försök att få en djupare

förståelse för de problem som finns och hur de tacklas lokalt, har vi också genomfört en explorativ fallstudie i en svensk kommun. Där har vi intervjuat såväl företrädare för kommunen som representanter för mindre samhällen i kommunens periferi. Fallstudiens upplägg beskrivs mer i detalj i kapitel 5.

1.4 Disposition

Rapporten är disponerad som följer. I kapitel 2 kontextualiserar vi rapportens övergripande forskningsproblem genom att beskriva de svenska kommunernas historia och deras särdrag i ett internationellt perspektiv. I kapitel 3 analyseras stad-landskiljelinjen ur ett nationellt perspektiv. Där går vi in på olika sätt att dela upp Sverige och den svenska befolkningen efter stad och land. Dessutom beskriver vi dels hur befolkningsutvecklingen sett ut i olika kommuntyper, dels attityds- och värderingsmässiga skillnader mellan stad och land. I kapitel 4 ger vi oss på att, på ett övergripande plan, beskriva utvecklingen mellan centralorter och deras omkringliggande landsbygd nere på kommunal nivå. Vi studerar även om invånare i centralorter har andra attityder och värderingar än vad invånare som bor utanför centralorter har. Kapitel 5 gör sedan en djupdykning genom en explorativ fallstudie i en svensk kommun – Motala – där vi studerat potentiella konflikter mellan centralort och omkringliggande landsbygd. I kapitel 6 drar vi samman rapportens trådar, presenterar slutsatser och diskuterar implikationerna av våra resultat.

2. De svenska kommunerna - då och nu

2.1 1952-2020: Från väldigt många till betydligt färre

Genom 1862 års kommunalförordningar fick Sverige för första gången "kommuner" i någorlunda modern bemärkelse. Med dem skapades ett slags assymetriskt kommunsystem med tre kommuntyper: landskommuner, städer och köpingar. Dessa hade delvis olika ansvarsområden. Vid 1900-talets början fanns knappt 2 500 kommuner, vilka varierade kraftigt i storlek och ekonomiska förutsättningar. Med tiden fick kommunerna, i synnerhet städerna, ansvar för undervisning av kommunens skolbarn i enlighet med folkskolestadgan. Den tilltagande urbaniseringen under 1900-talets första decennier kom att ställa allt högre krav på just städerna. Med tiden tilldelades de ansvar för att bygga ut och underhålla infrastrukturen, exempelvis vägar, parker, latrintömning, vatten, avlopp, gatubelysning, gasverk, elverk, hamnar, brandskydd och kommunala byggnader.

Den socialdemokratiska visionen om att bygga ett folkhem, via en omfattande omfördelning av välfärdsstat, tog på allvar fart omkring 1930-talets mitt. I och med det kom kommunerna att bli mycket viktiga då fler och fler uppgifter delegerades till dem. Uppgifter som exempelvis arbetsmarknadspolitik, utbildning, bostadsbyggande och vägförvaltning flyttades till kommunerna. Barnavårds-, bostads- och hälsovårdsnämnder växte fram som följd av en utvidgad sociallagstiftning. Framför allt var det utbyggnaden inom socialtjänstens område som satte tuffare press på de allra minsta kommunerna att förmå klara av sina uppgifter.

De minsta kommunernas tilltagande problem påskyndades av industrialiseringen. Allt fler människor flyttade in till städer och större orter. Konsekvensen blev att skattebasen i de mindre kommunerna försvagades ytterligare och skillnaderna i serviceutbud – framför allt mellan stad och landsbygd – accentuerades. För att inte mindre och krympande kommuner skulle behöva förstärkas, började konsensus bland riksdagspartierna växa fram om behovet av att slå samman kommuner till färre och större enheter. Detta realiserades genom 1952 års storkommunreform.

Reformen gjorde att antalet svenska kommuner mer än halverades, från knappt 2 500 till 1 037. Inför reformen var ambitionen att en kommun inte skulle ha färre än 3 000 invånare eftersom kommunerna skulle ha kapacitet att kunna verkställa kommande välfärdsreformer, framför allt inom vård, skola och omsorg. Men efter bara sju år var samtliga riksdagspartier ense om att storkommunreformen var otillräcklig. Under perioden 1962–1974 genomfördes därför de så kallade kommunblocksreformerna⁴ där man ville

⁴ Till en början byggde kommunblocksreformen på en frivillighetsprincip – kommunerna fick själva bestämma om de ville ingå i en större kommun eller inte. Det starka lokala motståndet mot sammanläggningar gjorde emellertid att takten i sammanläggningarna blev låg varför den socialdemokratiska regeringen – i kraft av egen majoritet i båda kamrarna efter 1968 års val – beslutade att frångå frivillighetsprincipen och genomföra tvångssammanslagningar från och med 1969. Se Erlingsson med flera (2015) för mer information.

skapa en kommunstruktur som kunde bära enhetlig grundskola och modern äldreomsorg. Två principer vägledde reformen: i) kommunerna skulle utgöra näringsgeografiskt sammanhållna enheter, och ii) ingen kommun skulle ha färre än 8 000 invånare (SOU 1961:9). Idén om att kommunerna skulle vara näringsgeografiskt sammanhållna enheter får beskrivas som förhållandevis teknokratisk och var inspirerad av Walter Christallers (1966 [1933]) centralortsteori (*central place theory*). När kommungränserna drogs utifrån denna teori togs begränsade demokratiska hänsyn (jfr. Gustafsson, 1996). Det primära målet var att identifiera större tätorter som kunde ansvara för att serva sitt omland – mindre tätorter och landsbygd – med samhällsservice.

När reformerna avslutades 1974 hade antalet kommuner i Sverige minskat med knappt 90 procent jämfört med hur läget var innan 1952 års storkommunreform. Kvar fanns 277 kommuner. Som Lennart Nilsson och Jörgen Westerståhl (1997) en gång uttryckte det: välfärdsstatens ambitioner hade rivit upp den gamla kommunstrukturen. I allt väsentligt var det staten, den centrala nivån med Socialdemokraterna i spetsen, som drev på kommun-sammanläggningarna (Erlingsson m.fl., 2015). När sammanläggningarna gick in i sista fas och avslutades år 1971–1974, avskaffades slutligen den asymmetri som hade rått mellan olika kommuntyper (landskommuner, städer och köpingar). Från och med 1974 var enhetskommunen ett faktum: samtliga kommuner – oavsett storlek eller andra förutsättningar – var nu underkastade samma lagstiftning (Nilsson, 2013). Denna ordning gäller fortfarande.

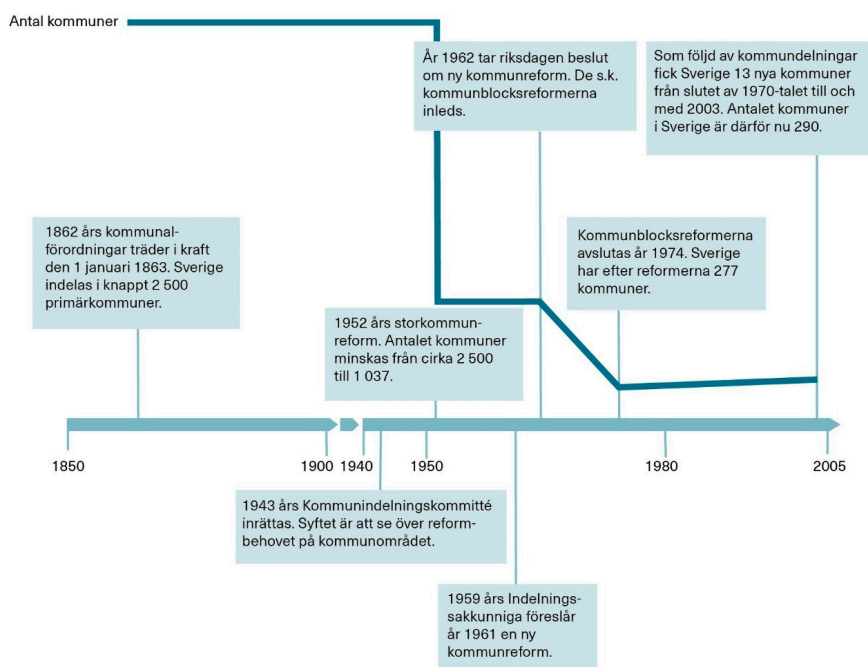
I många fall protesterade kommunerna öppet mot sammanslagningarna – föga förvånande kanske, då 844 tidigare självstyrande kommuner slogs samman med tvång (Erlingsson m.fl., 2020). Snart började flera tidigare egna kommuner mobilisera mot hur illa de ansåg att demokratin och den inomkommunala resursfördelningen fungerade i de nya storkommunerna. Som svar på denna kritik tilläts kommunerna från 1979 att inrätta så kallade lokala organ – framför allt det som kommit att kallas stads- och kommunalnämnder. Syftet med denna åtgärd var att fler politiker skulle engageras, partierna skulle vitaliseras, kontaktytorna mellan väljare och valda skulle bli fler, och besluten skulle därmed bättre kunna förankras i och anpassas till närområdet.

I efterhand tycks dock demokratimålen ha kommit på skam. Flera av de utvärderingar som gjorts visar att om några positiva effekter följde, var det snarast att stads- och kommunalsreformerna stärkte förvaltningens administrativa effektivitet, medan de förväntade demokratieffekterna i allt väsentligt uteblev (Bäck & Johansson, 2001). Reformen tappade snabbt i popularitet. När den var som mest spridd i slutet av 1980-talet hade 25 kommuner infört en heltäckande stadsdelsreform (Montin, 1994). I år, 2021, hade sex kommuner någon variant av stads- eller kommunalssystemet kvar.⁵

⁵ Dessa är Stockholm, Södertälje, Eskilstuna, Kalmar, Västerås och Hudiksvall.

Kritiken mot sammanläggningarna, och de inomkommunala slitningar de gav upphov till, ledde i flera fall till regelrätta utträdesförsök. Mellan 1974 och 1985 lyckades sju kommundelar med detta. Försöken till utträden fortsatte även efter det. Åtminstone 25 kommundelar gick så långt som till en formell ansökan om kommunindelning hos Kammarkollegiet, men de fick alla avslag. Mellan 1977 och 1999 förekom 24 folkomröstningar om separation, varav fyra ägde rum på 1970-talet, fem på 1980-talet och femton på 1990-talet (Brink, 2004; jfr. Nielsen, 2003). Under 1990-talet var dock enbart sex delningskampanjer framgångsrika. I dag har vi därför 290 kommuner i Sverige. Figur 2.1 sammanfattar den svenska kommunstrukturens utveckling från 1850 tills i dag.

Figur 2.1 Den svenska kommunstrukturens utveckling



Källa: Erlingsson med flera (2015).

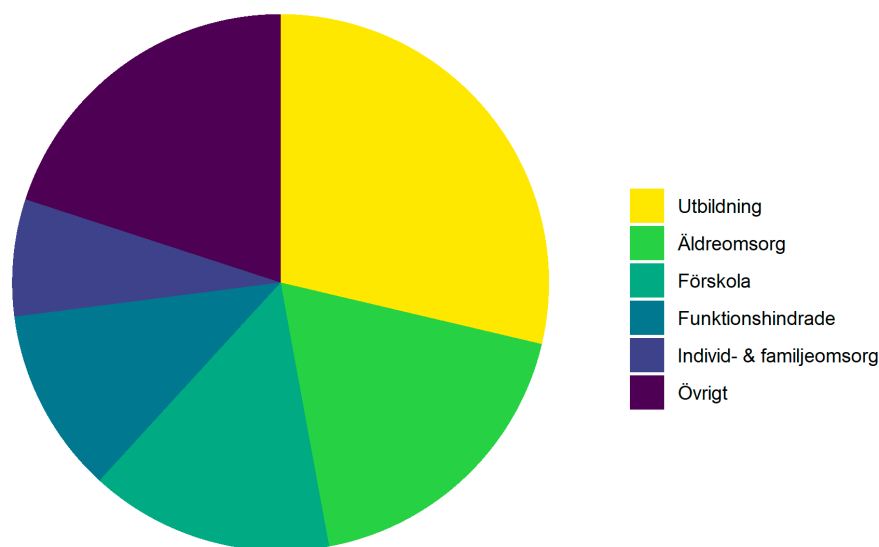
2.2 Dagsläget - några utmärkande drag

Det kommunala självstyret fastställs i regeringsformen (framför allt RF 1:1, 1:4, 1:7, 1:8 och 8:5). Kommunallagen fastställer viktiga principer för kommunernas indelning, deras befogenheter, organisation, styrelse, liksom riktlinjer för deras verksamheter. Viktigt är att kommunallagen preciserar de uppgifter som kommunerna måste utföra (de obligatoriska uppgifterna - "den speciallagsreglerande kompetensen"), vad kommunerna får göra (de icke-obligatoriska uppgifterna - "den allmänna kompetensen") - men också vad

de absolut inte får ägna sig åt. Av listan över obligatoriska uppgifter följer att kommuner har behov av en mängd olika specialister, såsom VA-specialister, byggnadsingenjörer, dietister, lärare, sjuksköterskor, psykologer, bibliotekarier, socionomer, IT-tekniker och brandmän.

Figur 2.2 visar vad kommunerna i praktiken sysslar med och hur kostnaderna fördelar sig på dessa olika verksamheter år 2019. Utbildning (grundskola, gymnasieskola och övrig utbildning) är den största kostnadsposten på 29 procent och äldreomsorgen den nästa största på 18 procent. Fördelat på kostnadslag är personalkostnaderna den största posten på 56 procent. Den näst största posten är "köp av verksamhet" på 18 procent, vilken också inkluderar finansiering av personal som jobbar för privata utförare.

Figur 2.2 Kostnadsandelar för kommunala verksamheter 2019.



Kommentar: Posten Individ- och familjeomsorg inkluderar ekonomiskt bistånd, posten Förskola inkluderar skolbarnomsorg och Utbildning inkluderar grundskola, gymnasieskola och övrig utbildning. I posten Övrigt ingår bland annat kultur och fritid, infrastruktur och skydd samt affärsverksamhet. Källa: SKR (2020a).

Vad som är värt att ta med sig härifrån är att mycket av det som utgör välfärdsstatens kärna – som för övrigt ofta är frågor som väljarna regelmässigt anser vara viktiga – har lagts över på kommunerna. Av de 1,6 miljoner förvärvsarbetande i den offentliga sektorn (inklusive offentligt ägda företag och affärsverk), arbetade omkring 950 000, eller 60 procent, i primärkommunerna år 2020 (ekonomifakta.se). Detta är en bra illustration över att Sverige, i internationellt perspektiv, har en extremt "bottentung" förvaltningsmodell. Följaktligen, när svenska kommuner jämförs med andra länders kommunnivå

avseende exempelvis hur många och hur tunga uppgifter de har, liksom hur stark autonomi de har gentemot statsmakten, hamnar Sverige i den absoluta världstoppen (t.ex. Ladner m.fl., 2016; jfr. Sellers & Lidström, 2007).

2.3 Unikt viktiga - men med mycket varierande förutsättningar

Historiskt sett har det, som nämnts, funnits en ambition i Sverige om likvärdiga förutsättningar mellan landets kommuner. Varhelst du bosätter dig, ska du kunna vara hyfsat säker på att du erbjuds ungefär samma service, med ungefär samma bemötande och kvalitet, från det offentliga. Detta är ett slags bärande likvärdighets- och jämlikhetstanke som den har länge präglat den svenska generella välfärdsstaten: att centralt dirigerat försöka uppnå en stark jämlikhet mellan kommuner, landsändar, individer och generationer.

Som vision och idé är den begriplig. Men lever Sverige verkligen upp till den? Här kan man börja i iakttagelsen att alla Sveriges 290 kommuner har samma konstitutionella status, oavsett invånarantal, ytmässig storlek eller geografisk placering i landet. Vi har enhetskommuner med vilket menas att lagstiftningen ställer samma krav på samtliga kommuner. Samtidigt varierar kommunernas förutsättningar att leva upp till statens krav. För att illustrera hur svårt det kan vara att erbjuda likvärdig service mellan landets kommuner, ska ett par skillnader i förutsättningar understrykas:

För det första varierar invånarantalet mycket mellan landets kommuner. Den variationen tilltar dessutom då den långsiktiga trenden är att kommuner som redan är rätt stora får allt fler invånare, medan flera av de mindre dräneras på invånare. De allra minsta kommunerna – Bjurholm, Sorsele och Dorotea – har i dag strax under 2 500 invånare, att jämföra med landets tre största kommuner, där Stockholm har 976 000, Göteborg 583 000 och Malmö 348 000 invånare.⁶ Förutsättningarna att erbjuda medborgarna ungefär samma service med ungefär samma kvalitet kan därför antas skilja sig åt mellan exempelvis Bjurholm och Stockholm.

För det andra varierar den ytmässiga storleken på kommunerna också. Till ytan är Kiruna landets största kommun (ca. 20 000 kvadratkilometer). Detta motsvarar ungefär halva Danmarks eller halva Nederländernas storlek, alternativt den sammanlagda storleken av Skåne, Blekinge och Halland. Landets till ytan minsta kommun är Sundbyberg, med endast nio kvadratkilometer. Så många som 2 222 Sundbyberg skulle kunna plats i Kiruna kommun. Detta är inte oväsentligt: en kommunsyta har implikationer. Bland annat säger det något viktigt om kommuninvånarnas närhet till kommunal service, hur lång transporttid det är för räddningstjänsten att ta sig till en olycksplats och för polisen att ta sig till en plats där brott har begåtts.

⁶ Spridningen i kommunstorlek illustreras också av det faktum att det finns en stor skillnad mellan medel- och medianstorlek: medelstorleken ligger omkring 30 000 invånare, medan medianstorleken (det vill säga den kommun där hälften av kommunerna har fler invånare, hälften har färre) ligger strax över 15 000 invånare.

Kommunernas demografiska förutsättningar, såsom den åldersmässiga sammansättningen, spelar också roll för kommuner. En kommun med en stor andel individer i arbetsför ålder får in mer skatteintäkter än en kommun där det finns relativt sett många barn och pensionärer. Även här återfinns stora skillnader mellan kommunerna. Den budgetmässiga belastningen av äldre-vården i Överkalix (där 33 procent av invånarna är över 65 år) är annorlunda än i Knivsta (där motsvarande andel är 14 procent). Å andra sidan måste Knivsta lägga mer pengar på barn- och ungdomsområdet än Överkalix. I Knivsta är nämligen 28 procent av invånarna under 18 år, medan motsvarande andel i Överkalix endast är hälften så stor. På liknande sätt har kommuner med en stor andel invånare födda utanför Sverige, såsom Södertälje, Malmö och Botkyrka andra utmaningar, än kommuner med mindre andelar såsom Piteå och Öckerö. Sådana saker – invånarantal, territoriets areal och demografisk sammansättning – är exempel på faktorer som på kort sikt är besvärliga att påverka för de styrande i en kommun och som har stark påverkan på förmågan att leverera välfärd av samma kvalitet till landets alla medborgare.

3. Stad och land

I det föregående kapitlet kunde vi konstatera att förutsättningarna ser olika ut för olika kommuner. En dimension som ofta lyfts fram i sådana sammanhang är den mellan stad och land. I andra länder har en polarisering mellan storstadsregioner och glesbygd kunnat observeras. Det har framför allt tagit sig uttryck genom att etablissemangskritiska rörelser har frodats i dessa länders rurala delar (se t.ex. Rodden, 2019; McQuarrie, 2017; Guilluy, 2014). Men har vi en sådan polarisering mellan stad och land i Sverige vad gäller attityder, värderingar och partival?

För att närma oss dessa frågor måste vi först reda ut vad vi menar med stad och land. I Sverige saknas en allmänt vedertagen definition av stad och landsbygd. Ofta räknas till stad de områden som SCB har klassificerat som tätort. Övriga områden blir då landsbygd. I klassificeringen av vad som utgör en tätort utgår SCB från en definition som fastställdes år 1960 av de statistikansvariga myndigheterna i de nordiska länderna. Den definitionen innebär att en tätort är ett område med sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare. En viss revidering skedde 2018, men gränsen om 200 invånare har behållits.

Den indelningen bör problematiseras. Bland annat innebär den att Rusksele tätort, med sina 201 invånare i Lycksele kommuns periferi, klassificeras som stad. Samtidigt betraktas delar av Ekerö kommun – vilka bara ligger en kort bilresa från centrala Stockholm – som landsbygd. En sådan klassificering slår nog många som missvisande. Samtidigt är det svårt att dra en skarp gräns mellan stad och land, och andra gränser kan ge upphov till andra problem. I huvudsak fångar indelningen distinktionen mellan dem som bor på ren landsbygd och dem som bor i tätare bebyggelse. Det är dock värt att ha i åtanke att en del av de områden som i Sverige definieras som tätort, och därmed i statistiken kategoriseras som stad, skulle betraktas som landsbygd i många andra länder.

3.1 Utvecklingslinjer i stad och land

Om vi utgår från den konventionella klassificering där områden utanför tätort betraktas som landsbygd, har befolkningen på landsbygd minskat kraftigt från slutet av 1800-talet fram till mitten av 1970-talet. Men därefter har befolkningmängden på landsbygden inte förändrats särskilt mycket. Samtidigt har det de senaste åren varit fler som flyttat ut från Stockholms län än som flyttat in från landets övriga delar. Detsamma gäller för Stockholms kommun. Detta skulle kunna tolkas som att det inte har skett någon urbanisering i Sverige på senare år. Men, som vi nämnde i inledningskapitlet, har vi valt att definiera urbanisering som en ökande andel av befolkningen som bor i städer, och inte som nettoinflyttning från landsbygd till städer. Ofta hänger dessa två mått samma – om färre flyttar in till städerna än som flyttar därifrån brukar även andelen av befolkningen som bor i städer också minska, och vice versa.

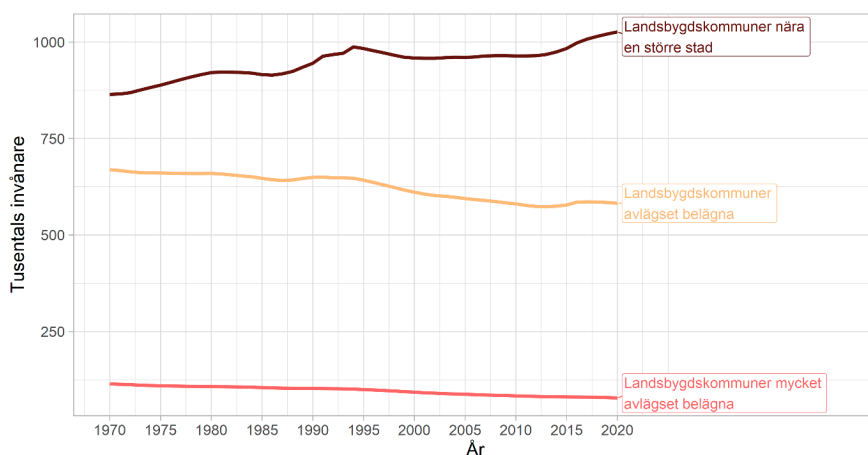
Men dessa saker behöver inte hänga samman. I Sverige har stadsbefolkningen vuxit kraftigt under de senaste årtiondena, men inte beroende på inflyttning från landsbygd, utan genom relativt sett höga födelsetal och invandring från andra länder. På så vis har vi fortsatt en urbanisering i Sverige, trots att den inte sker på landsbygdens bekostnad.

Även andra sätt att mäta stad och land ger en likartad bild. Amcoff (2015) har redovisat att den svenska befolkningen i allt högre grad bor i centrum. Detta gäller oavsett om vi med centrum avser specifika tätbefolkade delar av landet eller de största tätorterna inom ett län eller inom en kommun. Den svenska urbaniseringstakten är dock inte unik, utan liknar den i andra jämförbara europeiska länder.

Ett ytterligare, och för våra syften mer relevant, sätt att studera hur befolkningen förändras på olika håll i landet är att jämföra utvecklingen i olika typer av kommuner. Hur befolkningen förändras i en kommun över tid kan få stora konsekvenser. Som vi underströk i förra kapitlet ligger ansvaret för en stor del av den svenska välfärden hos kommunerna och den finansieras huvudsakligen genom att skatt tas in från kommunens invånare. Om kommunernas befolkningsunderlag viker, medför det problem: ifall det främst är personer i arbetsför ålder som lämnar kommunen ändrar det försörjningskvoten, vilket får till följd att färre ska försörja fler. På sikt kan sådan utflyttning även leda till färre nya barn och en än skevare befolkningsammansättning, där äldre personer i behov av omsorg blir en allt större del av befolkningen. Färre invånare kan även leda till att viktiga samhällsfunktioner måste sänka sin ambitionsnivå eller helt läggas ned, vilket i sin tur gör det svårt att leverera kommunal service med bibehållen kvalitet (Syssner, 2020).

För att enklare kunna jämföra utvecklingen i kommuner av olika slag bör de först grupperas. Detta kan göras olika sätt. I den här rapporten utgår vi ifrån en indelning i kommuntyper som Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys (2014), tagit fram. Indelningen utarbetades inom ramen för ett regeringsuppdrag med syfte att ta fram bättre regional- och landsbygdsstatistik och består av sex kommuntyper. Dessa kan även slås samman till en grundindelning bestående av tre kategorier: storstadskommuner, landsbygdskommuner och övriga kommuner. Vi har använt oss av den grova indelningen, men med en smärre justering. Kategorin landsbygdskommuner består av tre underkategorier och som framgår av Figur 3.1 har de haft olika befolkningsutveckling. I de landsbygdskommuner som ligger nära en större stad har befolkningen ökat över de senaste årtiondena, men i "avlägsna" och "mycket avlägsna" landsbygdskommuner har invånarantalet gått ned tydligt från redan tidigare låga nivåer.

Figur 3.1. Befolkningsutveckling i landsbygdskommuner, 1970–2020



Kommentar: Befolkningsstatistik från SCB och kommunindelning efter Tillväxtanalys (2014).

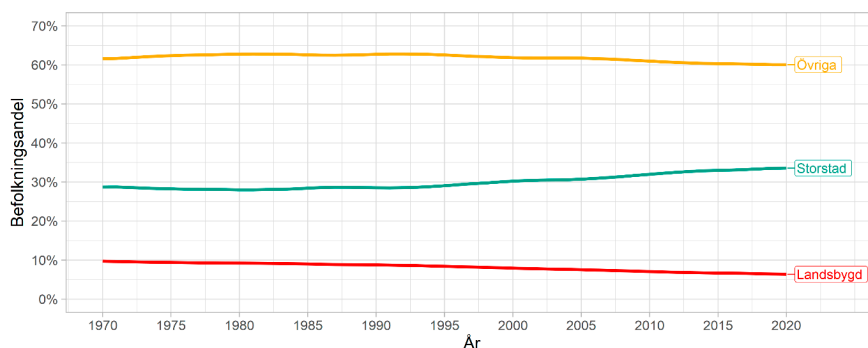
Det är inte så förvånande att utvecklingen ser annorlunda ut för de landsbygdskommuner som ligger nära en större stad. Där kan de fördelar som landsbygden för med sig kombineras med en närhet till den större stadens fördelar i form av större arbetsmarknad och varierade kulturutbud. Mot den bakgrunden kan det argumenteras för att sådana landsbygdskommuner inte befinner sig i periferin på samma sätt som övriga. Vi har därför valt att i vår studie låta kategorin "landsbygd" endast innefatta de kommuner som Tillväxtanalys benämner "avlägsna" och "mycket avlägsna". Det inkluderar 60 kommuner där mer än hälften av befolkningen bor i rurala områden och mer än hälften har över 45 minuters resväg till en tätort om 50 000 personer eller fler. De landsbygdskommuner som ligger närmare större tätorter har vi istället fört till kategorin övriga kommuner. Efter denna justering har vi skapat en tredelad indelning där vi benämner kategorierna storstadskommuner, landsbygdskommuner och övriga.⁷

Om vi utgår från den indelningen och jämför dagens situation med hur det såg ut för 20 år sedan, är det endast i avlägsna och mycket avlägsna kommuner som befolkningens mängd minskar. Av de 60 kommuner som räknas till vår kategori landsbygd har 52 av dem färre invånare i dag jämfört med för 20 år sedan. Ingen av de 29 kommuner som ingår i kategorin storstad har däremot upplevt befolkningsminskning. Genom att ställa landsbygd mot storstad jämför vi därmed i huvudsak större, växande kommuner med mindre, krympande kommuner. De resterande 201 kommunerna hamnar i kategorin övriga.

⁷ Värt att nämna är att trots att vi studerar förändringar över tid har vi genomgående i det här kapitlet valt att använda Tillväxtanalys klassificering från 2014 av vilken kommuntyp olika kommuner oavsett år. Det gäller även de redovisningar utifrån SOM-undersökningarna som presenteras senare i kapitlet. Detta gör vi i syfte att få jämförbarhet över tid avseende attityder bland personer i stad respektive på landsbygd.

Om vi ser till hur den svenska befolkningen 2020 fördelar sig efter dessa tre kategorier, bor 34 procent i storstadsområden, 6 procent i landsbygdskommuner och 60 procent i vår "övriga"-kategori. Den fördelningen mellan dessa områden har förändrats över tid (se Figur 3.2). Jämfört med för 20 år sedan har befolkningen i storstadsområden ökat med 30 procent, medan den har minskat med 6 procent på landsbygden. I övriga områden har den ökat med 13 procent. Detta gör att andelen som bor i storstad har ökat de senaste årtiondena, samtidigt som andelen som bor i de övriga två kategorierna har minskat.

Figur 3.2. Befolkningens fördelning efter olika kommuntyper, 1970-2020



Kommentar: Befolkningsstatistik från SCB och kommunindelning efter Tillväxtanalys (2014), men där landsbygd endast innefattar avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Befolkningen i landsbygdskommuner minskar alltså, både i absoluta tal och som andel av hela befolkningen. Även om det är något fler som flyttar från landsbygden än som flyttar dit är inte detta den främsta orsaken till befolkningsutvecklingen i dag. Boven i dramat är istället de krympande kommunernas födelseunderskott (Amcoff, 2015): Det föds helt enkelt färre än som dör i dessa delar av landet. Detta hänger i sin tur samman med tidigare årtiondens flyttmönster, vilka har inneburit att unga personer lämnat landsbygden.

Av befolkningspyramiderna i Figur 3.3 framgår tydligt att 25-40-åringarna, en grupp som är i arbetsför och barnalstrande ålder, utgör en stor del av befolkningen i storstadskommuner. Emellertid utgör denna grupp en betydligt mindre del av landsbygdsbefolkningen. På landsbygden utgör istället 40-, 50- och 60-talistgenerationerna en jämförelsevis stor andel av befolkningen. Det innebär att kostnaderna för äldreomsorg lägger en relativt sett större och växande börda på landsbygdens kommuner, samtidigt som de har en mindre andel av befolkningen i arbetsför ålder att ta in skatt från för att finansiera detta. Dessutom pekar den nuvarande befolkningssammansättningen på

att situationen kommer att förvärras för landsbygdskommunerna om inte utvecklingen förändras drastiskt, vilket får betraktas som en formidabelt svår uppgift att lösa. Landsbygdens befolkningsminskning vilar sålunda, som exempelvis Amcoff (2015) konstaterat, på en stabil grund.

Figur 3.3. Befolkningen efter kön och ålder i olika kommuntyper, 2020



Kommentar: Befolkningsstatistik från SCB och kommunindelning efter Tillväxtanalys (2014), men där landsbygd endast innefattar avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

3.2 Skillnader i åsikter och attityder⁸

Utvecklingen ser alltså olika ut i olika delar av Sverige. På vissa håll växer befolkningen, medan den minskar och blir allt äldre på landsbygden. Framtidsutsikterna är fundamentalt skilda. Man skulle kunna tänka sig att den rådande utvecklingen, i kombination med försämrad kommunal ekonomi och nedläggning av viktiga samhällsfunktioner, ger upphov till en växande känsla av att vara övergiven av storstädernas kulturella, ekonomiska och politiska eliter och därmed föranleda en stad-landpolarisering – i synnerhet i ljuset av att staten de senaste 20 åren dragit sig tillbaka från den svenska glesbygden. Sedan 1997 har myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Polisen och Skatteverket minskat sin lokala närvaro med 37 procent (Hellerstedt, 2019; jfr. Dagens Samhälle, 2018).⁹

Går det då att se en geografisk polarisering med avseende på politiska beteenden, värderingar och attityder? Som framhållits i tidigare forskning

⁸ Detta avsnitt bygger i bärande delar på Erlingsson med flera (2020).

⁹ Ett annat sätt att beskriva utvecklingen på är att se på hur arbetstillfällena för statsanställda ser ut. Dagens Samhälle granskade perioden 2007–2016 och fann en tydlig trend: statens koncentration till storstäderna (och närliggande pendlingskommuner) ökar. Under denna period ökade de statliga arbetstillfällena i storstäder med 12 procent och med 23 procent i de närliggande pendlingskommunerna. I de mindre kommunerna i gles- och landsbygd minskade jobben från 41 000 till 38 000 (Dagens Samhälle, 2018).

kan polarisering både syfta på nivåer och förändring över tid (t.ex. DiMaggio m.fl., 1996). Vi kommer att här att belysa båda aspekter – dels i termer av nivåer vid en given tidpunkt, dels ifall en förändring över tid avseende polarisering kan observeras. Vi gör detta med hjälp av data från de nationella SOM-undersökningarna och den tidigare nämnda indelningen av kommuner. På så sätt kan vi studera utvecklingen av mellanmännisklig tillit, synen på hur demokratin fungerar, politikerförtroende, institutionsförtroende och förtroende för media bland storstadsbor och landsbygdsbor i Sverige under de senaste årtiondena.

Vi inleder med att se till hur tilliten ser ut i olika delar av landet. Hög tillit är något mycket önskvärt: om människor litar på sina medmänniskor för det med sig mycket gott, både för individen och för samhället i stort (Rothstein & Holmberg, 2020). Hög mellanmännisklig tillit minskar exempelvis behovet av försiktighetsåtgärder och formella avtal, vilket medför att relationer och transaktioner blir enklare och billigare att genomföra och upprätthålla. Tidigare forskning har också visat att hög tillit är förknippat med bland annat högre ekonomisk tillväxt och större välmående och lycka för individen (Algan & Cahuc, 2010; Bjørnskov, 2003; Ljunge, 2014). Vanligtvis mäts mellanmännisklig tillit med en enkel enkätfråga. I den nationella SOM-undersökningarna lyder den frågan: "Enligt din mening, i vilken utsträckning går det att lita på människor i allmänhet?". Svartalternativen går från 0 till 10, där högre värden innebär större tillit.

I Sverige, liksom i de övriga nordiska länderna, är tilliten jämförelsevis hög. Till det kommer att den svenska tilliten är ytterst stabil över tid. I SOM-undersökningarna har den i genomsnitt legat kring 6,5 sedan 1998. Utifrån vår utgångspunkt är den intressanta frågan om tilliten varierar mellan storstadsområden och landsbygd. Som framgår av Figur 3.4A finns inga nämnvärda skillnader av det slaget. Från 1998 och fram till i dag är tilliten stabil i alla tre typer av kommuner. Den genomsnittliga tilliten fluktuerar bara upp och ned någon tiondels steg på skalan från 0 till 10. Nivån på tilliten är genomgående i stort sett densamma, oavsett om de svarande som bor i storstad, landsbygd eller andra delar av Sverige.

Om vi flyttar blicken till hur nöjda folk är med den svenska demokratin kan vi däremot se vissa skillnader (se Figur 3.4B). I SOM-undersökningarna har de svarande fått ange hur nöjda de är med det sätt som demokratin fungerar i Sverige på en fyrgradig skala, från inte alls nöjd till mycket nöjd. Totalt sett har andelen som är mycket eller ganska nöjda minskat med 7 procentenheter de senaste tio åren till 71 procent 2019. Det är dock en betydligt större andel som är nöjda i dag än i slutet av 1990-talet. Vi finner även skillnader mellan stad och land. I 2019 års mätning var andelen nöjda 16 procentenheter större i storstadsområden än på landsbygd. Det är visserligen en liten ökning jämfört med föregående år, men det är skattningar med en viss osäkerhet. Sett till de senaste årtiondena går det dock inte att se någon ökad skillnad mellan stad och land.

På ett liknande sätt som för demokratin har det i SOM-undersökningarna ställts en fråga om hur stort förtroende folk har för svenska politiker. Svaren har getts på en fyrgradig skala från mycket litet till mycket stort förtroende. Sett över hela perioden, från 1998 och framåt, är det i genomsnitt 36 procent som har mycket eller ganska stort förtroende för svenska politiker. Politikerförtroendet har, precis som nöjdheten med demokratin, minskat en del på senare år, men det är fortfarande högre än vad det var i slutet 1990-talet. I 2019 års mätning hade totalt sett 35 procent mycket eller ganska stort förtroende. Den andelen var 37 procent i storstadsområden och 28 procent på landsbygden (se Figur 3.4C). Att förtroendet för politiker är mindre på landsbygd går att se en bra bit tillbaka i tiden. Det finns inga tecken på att en sådan polarisering tilltagit på senare år – om något är skillnaden något mindre idag jämfört med för tio år sedan.

I sammanhanget är det värt att framhålla att befolkningens sammansättning skiljer sig mellan storstadsområden och landsbygd. Utifrån de deskriptiva resultat som redovisas här kan vi inte säga om de små skillnader vi observerar beror på vilka som bor i respektive område eller om det beror på att de bor just i de områden som de bor i. Men det ska nämnas att vid en enkel kontroll för kön, ålder och utbildningsnivå kvarstår de skillnader som vi har beskrivit, även om de då är något mindre.

En annan central aspekt är hur medborgare i olika delar av landet upplever hur väl olika institutioner fungerar och om de är nöjda med den service som det offentliga förmedlar. I det här kapitlet fokuserar vi på några centrala institutioner som kan sägas utgöra fundamenten för svensk välfärds- och rättsstat, samt även är kopplade till politikområden som väljare lyft fram som mycket viktiga: skola, sjukvård och polis. För alla dessa tre institutioner finns mätserier i SOM-undersökningarna från 1986 fram till i dag. De svarande har fått ange vilket förtroende de har för respektive institution på en femgradig skala från mycket stort förtroende till mycket litet förtroende.

Sedan en tid tillbaka har det funnits en allmän diskussion om skolans kvalitet, inte minst i anslutning till fallande resultat i de internationella PISA-mätningarna. På många håll har det även funnits diskussion och missnöje med anledning av nedläggning av skolor, framför allt i glesare befolkade delar av landet, nedläggningar som inte sällan motiverats med vikande elevunderlag och en alltmer ansträngd kommunal budget. Till detta kommer att det är dyrare att bedriva skolverksamhet i landsbygdskommuner jämfört med övriga kommuntyper, samt att elever i landsbygdskommuner klarar sig något sämre i skolan jämfört med andra kommuntyper. Över tid har dessa skillnader dessutom ökat (Mörk m.fl. 2019: 87ff). Mot den bakgrunden är det ingen orimlig hypotes att synen på svensk skola skulle kunna ha polariserats utifrån en stad-landdimension.

Hur ser då förtroendet för den svenska grundskolan ut i olika delar av landet? I genomsnitt sedan 1986 har 45 procent haft ett mycket eller ganska

stort förtroende för den svenska grundskolan. Andelen var högre i mitten av 1990-talet, vilket kan tyckas vara något förvånande i och med att det då rådde ekonomisk kris och besparingskrav drabbade även skolan. Efter att ha varit lägre under ett antal år har andelen med stort förtroende ökat något på sistone och uppgick till 51 procent 2019. Om vi jämför storstadsområden med landsbygd finns inga tydliga skillnader (se Figur 3.5A). Under 1980- och 1990-talen var förtroendet något lägre i storstadsområden, men de senaste årtiondena finns ingen sådan geografisk polarisering.

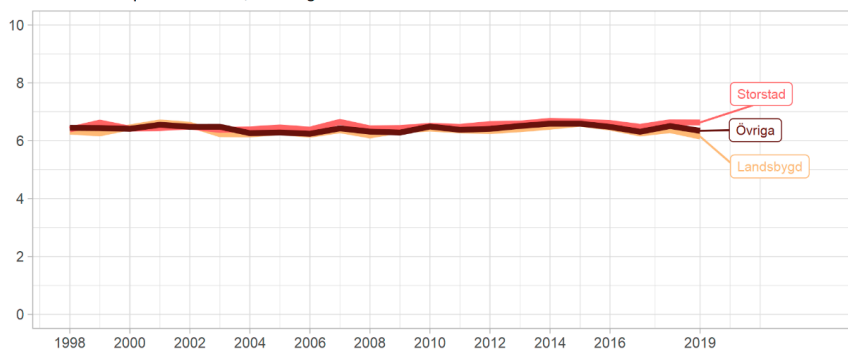
Även när det gäller sjukvården går det att argumentera för att man skulle förvänta sig skillnader i förtroende mellan stad och land. Krympande befolkning och rationaliseringskrav har gjort att en hel del sjukvård centraliserats. Inte minst har långa avstånd till framför allt förlossningssjukvård för personer i glesbygd lyfts fram i både media och forskning som grund för missnöje och oro (t.ex. Wennberg, 2014; jfr. Enlund, 2020; Torneus & Wickbom, 2018). Men inte heller när det gäller sjukvård finner vi några nämnvärda skillnader i förtroende mellan dem som bor i storstadsområden och dem på landsbygd (se Figur 3.5B). Generellt sett är förtroendet för sjukvården högre än för grundskolan. Det var visserligen än högre i mitten av 1990-talet, men de senaste två årtiondena har nivåerna legat förhållandevis konstant med en andel som har stort förtroende som uppgår till ungefär 65 procent.

Polisen är också intressant ur glesbygdsperspektivet, då en del kartläggningar uppmärksammat att polisen har minskat närvaron i glesbygd. Polisen har ett något lägre förtroende än sjukvården, men lite högre än grundskolan (se Figur 3.5C). Även polisen hade ett något högre förtroende i mitten av 1990-talet. Efter viss nedgång har det legat rätt stadigt med strax under 60 procent som uttrycker ett stort förtroende. De allra senaste åren har förtroendet gått upp något. Detta trots, eller kanske tack vare, att skjutningar och brott och straff fått stort massmedialt utrymme. För vår utgångspunkt är dock den centrala iakttagelsen att det inte någon gång sedan 1986 och framåt finns några nämnvärda skillnader i förtroende för polisen mellan storstadsområden och landsbygd.

Figur 3.4. Mellanmänsklig tillit, syn på hur demokratin fungerar och förtroende för politiker i olika kommuntyper, 1998–2019 (medeltal, procent)

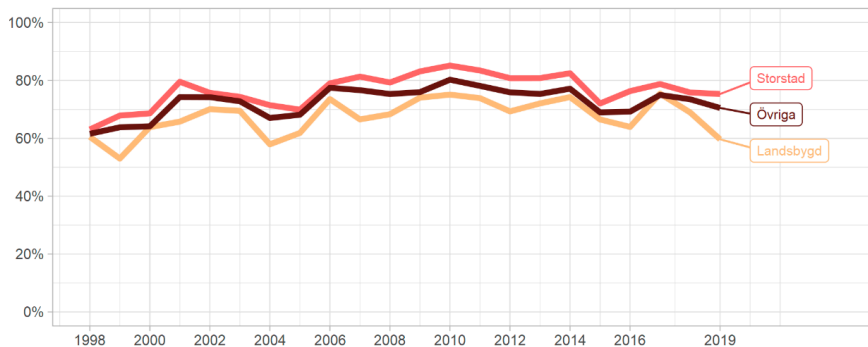
A) Mellanmänsklig tillit, 1998–2019

Genomsnitt på skala 0-10, där högre värden innebär större tillit



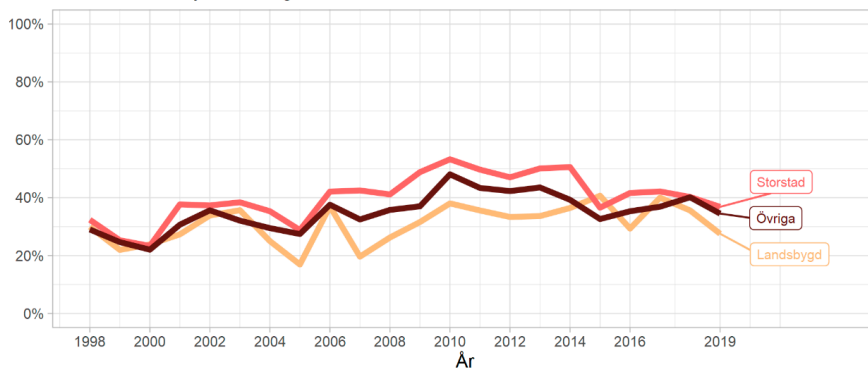
B) Syn på hur demokratin fungerar, 1998–2019

Andel som är mycket eller ganska nöjd med demokratin i Sverige



C) Förtroende för politiker, 1998–2019

Andel som har mycket eller ganska stort förtroende

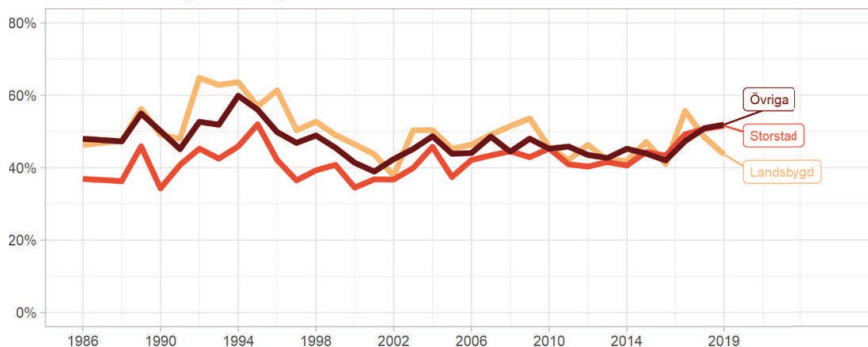


Kommentar: Indelningen av kommuner bygger på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (se brödtexten för detaljer). Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1998–2019.

Figur 3.5. Andel med mycket eller ganska högt förtroende för grundskolan, sjukvården och polisen i olika kommuntyper, 1986–2019 (procent)

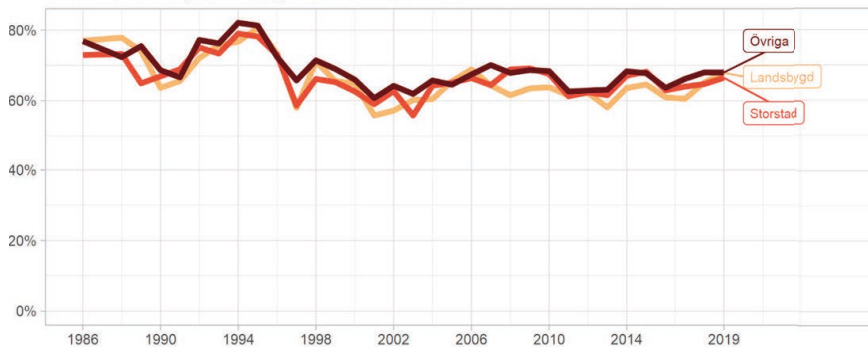
A) Förtroende för grundskolan, 1986–2019

Andel som har mycket eller ganska stort förtroende



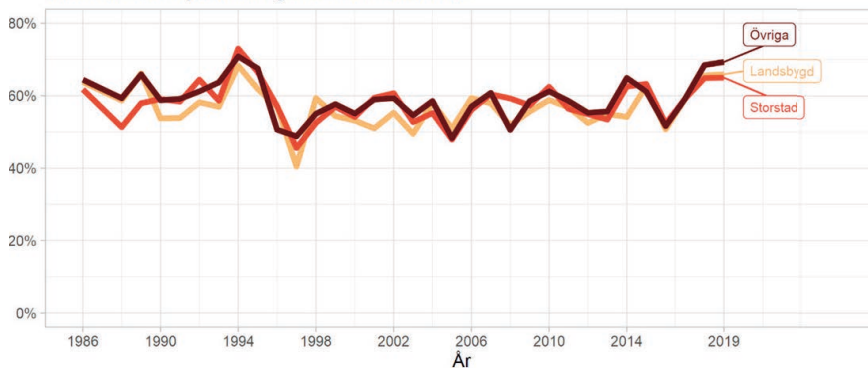
B) Förtroende för sjukvården, 1986–2019

Andel som har mycket eller ganska stort förtroende



C) Förtroende för polisen, 1986–2019

Andel som har mycket eller ganska stort förtroende



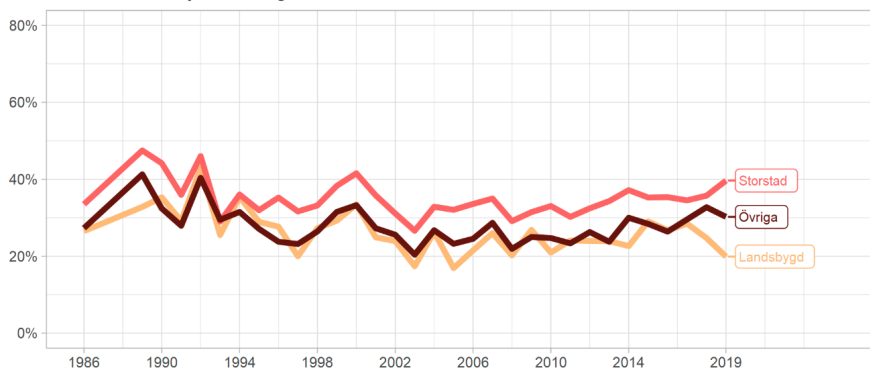
Kommentar: Indelningen av kommuner bygger på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (se brödtexten för detaljer). Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986–2019.

Vi avslutar vår genomgång av förtroendet i olika delar av landet genom att se till medieförtroendet. Sett till att det finns en diskussion om hur väl media bevakar av olika delar av landet och om att nyhetsredaktioner har lagts ned på flera håll är det inte orimligt att anta att detta kan återspeglas i skillnader i förtroende för media mellan storstads- och landsbygdskommuner. I SOM-undersökningarna har förtroendet för dagspress och radio och tv mätts sedan 1986. Även för dessa frågor har de svarande i undersökningen fått ange vilket förtroende de har på en femgradig skala från mycket stort förtroende till mycket litet förtroende. Sett till hela perioden har i genomsnitt 29 procent uppgett att det har mycket eller ganska stort förtroende för dagspressen. Även om andelen varierar mellan åren finns det ingen tydlig trend över tid.

Figur 3.6. Andel med mycket eller ganska högt förtroende för dagspressen och radio och tv i olika kommuntyper, 1986–2019 (procent)

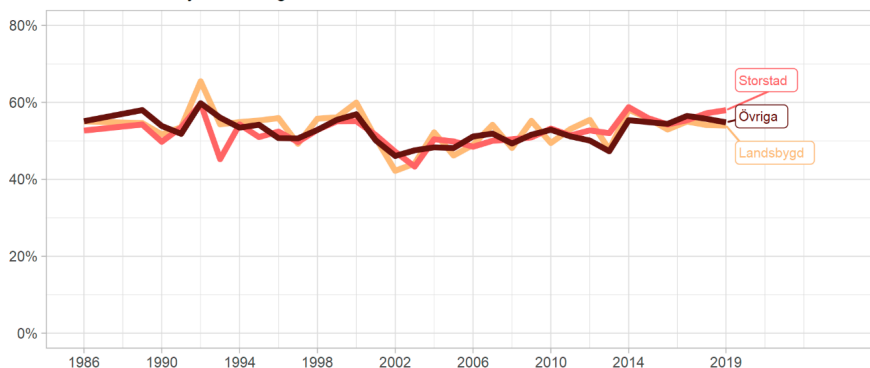
A) Förtroende för dagspressen, 1986–2019

Andel som har mycket eller ganska stort förtroende



B) Förtroende för radio och tv, 1986–2019

Andel som har mycket eller ganska stort förtroende



Kommentar: Indelningen av kommuner bygger på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (se brödtexten för detaljer). Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986–2019.

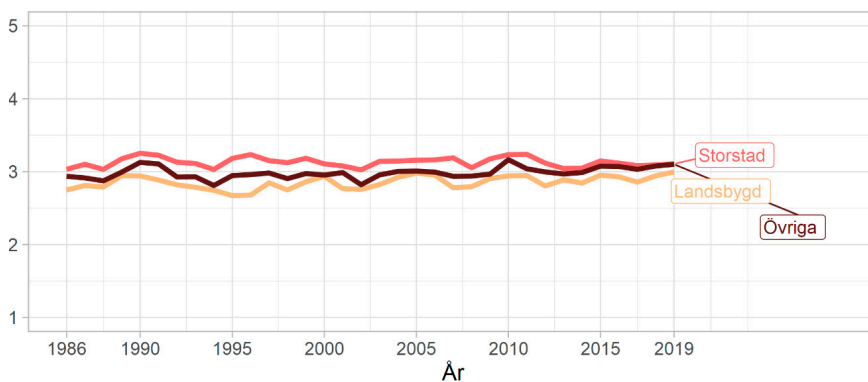
Vi kan även se att i stort sett genomgående är förtroendet klart större bland dem som bor i storstadskommuner än i andra sorters kommuner. Det finns dock inte någon tydlig trend i form av ökad polarisering med undantag för de två senaste åren, då förtroendet stigit i storstadskommuner och sjunkit i landsbygdskommuner. Det är dock klokt att avvakta ytterligare undersökningsomgångar innan alltför långtgående slutsatser dras, men möjligen finns här en tendens till ökad polarisering mellan stad och land.

När det gäller förtroendet för radio och tv är bilden lite annorlunda. För det första är förtroendet generellt sett högre än för dagspressen: i genomsnitt för perioden 1986–2019 har 53 procent mycket eller ganska stort förtroende för radio och tv. Efter en viss nedgång i slutet av 1990-talet har förtroendet ökat och 2019 har 56 procent mycket eller ganska stort förtroende. Om vi ser till våra olika kommuntyper finns inga tydliga, systematiska skillnader. Förtroendet är ungefär lika stort i städer som på landsbygd.

3.3 Stöd för anti-etablissemangspartier

Vi har alltså inte funnit några skillnader i institutionsförtroende mellan dem som bor i växande storstadsområden och dem som bor på den krympande landsbygden. Samtidigt kan vi konstatera vissa mindre skillnader när det gäller nöjdhet med demokratin och förtroende för politiker och för dagspress. Är dessa skillnader tecken på en tillräckligt frodig jordmån för att skillnader i politiska positioner och partival ska kunna växa fram på liknande sätt som i andra länder?

Figur 3.7. Position på vänster-höger-skalan bland befolkning i olika kommuntyper, 1986–2019 (medelvärden)

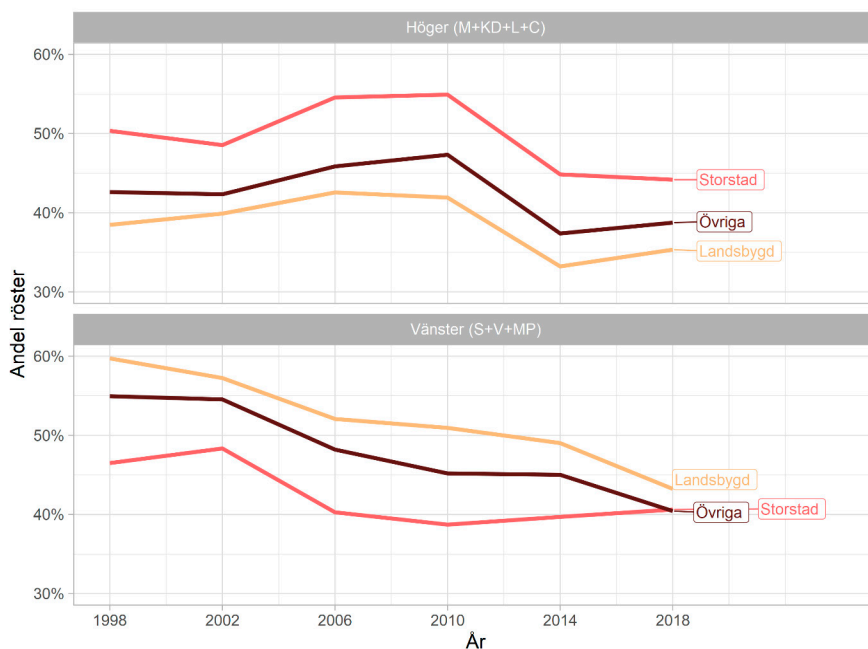


Kommentar: Position på vänster-höger-skalan där värdena är: klart till vänster (1), något till vänster (2), varken till vänster eller höger (3), något till höger (4) och klart till höger (5). Indelningen av kommuner bygger på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (se brödtexten för detaljer). Källa: Den nationella SOM-undersökningen 1986–2019.

Ett sätt att studera det är att se till hur folk placerar in sig själva på den klassiska vänster-höger-skalan. I USA och en del andra länder har liberala och progressiva partier ett starkt och växande stöd i storstäder, medan konservativa partier växer i områden utanför städerna (Rodden, 2019). Detta har inneburit en ökad politisk polarisering. Från den nationella SOM-undersökningen framgår dock att skillnaden i genomsnittlig position på vänster-höger-skalan mellan svenska storstadskommuner, landsbygdskommuner och övriga kommuner är liten. Dessutom har de små skillnader som finns inte ökat under senare år, utan tvärtom har de minskat (se Figur 3.7). I det avseendet har alltså den politiska stad-landpolariseringen minskat.

Generellt sett gäller den minskade stad-landpolariseringen även partival i riksdagsval. I Figur 3.8 redovisas valresultat i riksdagsval mellan 1998 och 2018 för partierna sammanförda i partiblocken vänster och höger, och efter typ av kommun. Det kan diskuteras om dessa partiblock fortfarande är relevanta i dagens politiska landskap, men för vår analys blir resultatet detsamma även med andra relevanta grupperingar. Som framgår av figuren är partier till höger på den politiska skalan starkare i storstäder än på landsbygd, men skillnaden är något mindre i senaste riksdagsvalet än i valen dessförinnan. Omvänt är partier till vänster starkare på landsbygden, men också där minskade skillnaden i det senaste riksdagsvalet. Det finns en tendens att vänstern försämrar sina positioner på landsbygden, vilket är i linje med utvecklingen i en del andra länder (se t.ex. Rodden, 2019). Men givet utgångspunkterna innebär utvecklingen i de senaste riksdagsvalen att vi faktiskt sett en *minskad* polarisering mellan stad och land när vi ser till andel röster på partier till vänster respektive höger på den politiska skalan.

Figur 3.8. Resultat i riksdagsval efter partiblock och kommuntyp, 1998-2018 (procent)

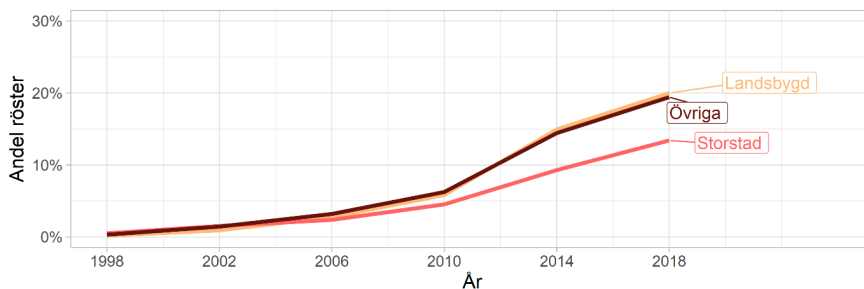


Kommentar: Partierna har grupperats i partiblock där höger innefattar Moderaterna, Kristdemokraterna, Liberalerna och Centerpartiet, och vänster innefattar Socialdemokraterna, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Indelningen av kommuner bygger på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (se brödtexten för detaljer). Källa: SCB:s valstatistik.

Det finns dock ett annat parti som tagit allt större plats på den politiska scenen de senaste årtiondena – Sverigedemokraterna (SD). Visserligen har SD vuxit kraftigt såväl i städer som på landsbygden, men ökningen har varit kraftigare utanför storstadsområdena (se Figur 3.9, jfr. Vestin 2018). Det är mycket möjligt att det hänger samman med att andelen som instämmer i att flyktmottagandet borde minska har vuxit mer på landsbygd än i storstäder, även om den har blivit större på båda håll. Oscarsson och Holmberg (2016, kap. 11) finner att väljare röstar på SD för att de är motståndare till invandring och mångkultur, men de menar att det även är ett uttryck för misstroende mot politiker och etablissemangen. Vi kan alltså skönja en viss polarisering när det gäller SD. Samtidigt ska skillnaderna mellan stad och land inte överdrivas, och partiet växer på båda håll. Dessutom avviker inte landsbygdskommuner från kategorin övriga kommuner, utan det är i storstäderna som SD inte växer fullt lika kraftigt som på andra håll. Utifrån detta går det inte att finna stöd för att SD:s framväxt skulle vara något som främst drivs av ett växande missnöje på landsbygden specifikt. Vi ser inte samma tydliga polarisering längs en urban-

rural dimension som har konstaterats i exempelvis Frankrike, Storbritannien och USA.

Figur 3.9. Valresultat i riksdagsval för Sverigedemokraterna efter kommuntyp, 1998-2018 (procent)



Kommentar: Indelningen av kommuner bygger på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (se brödtexten för detaljer). Källa: SCB:s valstatistik.

Sammantaget verkar det helt enkelt inte vara någon särskilt bördig mark för anti-etablissemangsrörelser att växa i den svenska landsbygden. Som ytterligare stöd för den iakttagelsen har inte heller de partier som bildats för att aktivt försökt slå mynt av stad-landklyftan lyckats göra särskilt väl ifrån sig i allmänna val. Det går emellertid inte att utesluta att exploateringspotential trots allt finns. Vi har identifierat några mindre skillnader och det är inte omöjligt att ett etablerat parti som målinriktat och strategiskt arbetar med att väcka dimensionen till liv kan bidra till ökad polarisering och inhämta väljarstöd från landsbygden.

4. Centrum-periferirelationer inom kommuner

Urbanisering behöver inte bara ta sig uttryck i att en större andel av befolkningen bor i storstäder. I den här rapporten är vi också intresserade av det vi kallar ”lokal urbanisering”. Med det avser vi urbanisering som sker lokalt, inom enskilda kommuner. För våra vidkommanden är det angeläget att uppmärksamma den stora kunskapslucka som finns avseende just lokal urbanisering och de lokala centrum-periferispänningar som kan uppstå inom kommuner. Sådana spänningar förväntas inte bara vara en följd av urbanisering. Denna konfliktlinje kan uppstå eller stärkas av så kallad ”lokal centralisering”, det vill säga när verksamheter (och andra resurser) koncentreras till en kommuns centralort.

Som framgick av kapitel 2 var den så kallade centralortsteorin vägledande när kommuner slogs samman under kommunblocksreformerna 1962–1974. Det fick till följd att det i kommuner vanligen finns en centralort där politiska, administrativa, servicemässiga och kulturella funktioner är samlade och där också majoriteten av kommuninvånarna bor. En stor andel av dessa centralorter var tidigare städer eller köpingar. Deras betydelse understryks av att kommunen i typfallet bär centralortens namn. Men alla invånare har inte samlats i centralorten, utan många bor utanför, i vad man kan kalla kommunens ”lokala periferier” (Nielsen 2003). Som Bennett (1989: 43f) har understrukit, riskerar de lokala periferiernas känsla av bristande politiskt inflytande på kommungemensamma beslut, liksom eventuella uteblivna satsningar i kommunens ytterdelar, att skapa en brist på tillit till kommunens centrum och därigenom bryta ned den kommungemensamma samhörigheten. Om detta dessutom kombineras med att skolor, äldreboenden, bibliotek eller vårdcentraler i kommunens periferier läggs ned, kan sådan polarisering accentueras.

Därutöver finns verksamheter som kan uppfattas som störande av de kringboende inom ett givet territorium. Studier från svenska storstäder har visat att det finns vissa systematiska skillnader i var kommuner väljer att placera sådana verksamheter: de lokaliseras mer sällan i områden med högt valdeltagande (Grimes & Esaiasson, 2014). Att kommuninvånare blir olika prioriterade utifrån *var* i kommunen de bor kan också få konsekvenser för, till exempel, förtroende för lokala institutioner. Från tidigare studier vet vi att normen om rättvis och likabehandling är spridd och starkt etablerad i de skandinaviska länderna (Marien & Werner, 2019). Det är sålunda inte orimligt att anta att om vissa grupper – exempelvis centralortens invånare – uppfattas vara prioriterade på bekostnad av orter och platser utanför centralorten, då riskerar det att påverka förtroendet för lokala institutioner negativt. Med det sagt är emellertid spänningar inom kommuner med geografi som grund ett underutforskat område, både internationellt och i Sverige. Det finns därför ett behov av forskning för att få en mer träffsäker bild av rådande förhållanden och att utifrån den bilden finna sätt att hantera eventuella problem och vägar till starkare kommunsammanhållning.

Den uppmärksamhet som företeelser kopplade till lokala centrum-periferiproblem ändå fått i tidigare forskning återfinns huvudsakligen i studier av kommunsammanläggningar. Från den svenska historien vet vi att sammanläggningar ofta kom att bygga in svårförsonliga spänningar mellan nya och tidigare centralorter (t.ex. Erlingsson m.fl., 2015; Wångmar, 2003; 2013). Tidigare självständiga kommuner, som efter sammanläggning förlorade centralortsstatus, upplevde sig ofta förfördelade, att de inte blev lyssnade på av de nya centralorterna. Från 1974 till 2002 ledde den typen av missnöje till 13 kommunindelningar, ett 40-tal utbrytningsförsök där kommundelar försökt bryta sig loss från centralorten, samt att man i flera kommuner försökte experimentera med stads- och kommunalnämnder bland annat för att mildra inomkommunala spänningar (jfr. Brink 2004; Nielsen 2003; Erlingsson 2005; SOU 1993:90, s 19). Som uttryck för inomkommunalt missnöje har vi också sett så kallade "sublokala" partier bildas för att försvara en kommunds intressen (t.ex. Eriksson, 1999), samt att byalag eller bygderörelser mobiliserat sig utifrån platsideologiska bevekelsegrunder (t.ex. Herlitz, 2000).

Även på andra håll har liknande företeelser noterats. På Island har man funnit att människor som bor i orter som behöll centralortsstatus efter sammanläggning uppgett ökad nöjdhet med offentlig service efter sammanläggningen. Däremot har tidigare centralorter – som i de nya storkommunerna blivit ytterdelar – uppvisat ökat missnöje med service (Eythórsson & Jóhannesson, 2002; Eythórsson & Karlssons, 2018). I Finland har Meklin och Pekkola-Sjöblom (2013) uppmärksammat centrum-periferispänningen ur ett demokratiskt perspektiv: de som blir nya ytterdelar efter en sammanslagning upplever att de har små påverkansmöjligheter. Även i Japan har resultat framkommit som går i samma riktning: det har uppstått skillnader i servicekvalitet mellan olika delar av kommunen, där periferierna dragit det kortaste strået och följaktligen tappat invånare i rask takt (Okamoto, 2012; Suzuki & Sakuwa, 2016). Nyligen har japanska studier funnit att mindre kommuner som uppgått i större upplever sig demokratiskt förfördelade i det offentliga beslutsfattandet (Yamada & Arai, 2020; Yamada, 2018).

4.1 Befolkningsutveckling i centralorter och övriga delar

För att studera skillnader mellan centralorter och andra delar av kommuner måste vi först diskutera några begrepp. Det finns inte någon juridisk definition av vad som utgör en centralort. Det hindrar dock inte att det i så gott som alla kommuner finns en tätort som är utsedd till kommunens centralort, där kommunhuset är beläget och där kommunfullmäktige som regel sammanträder. Undantag finns dock i form av Vaggeryd kommun som betraktar både Vaggeryd och Skillingaryd som centralorter, även om det är i den senare av dem som kommunhuset är placerat. Dessutom finns det ett antal kommuner där huvuddelen av befolkningen bor i en stor, kommunöverskridande tätort. SCB:s definition av tätorter tar nämligen inte

hänsyn till om en tätort överskrider kommungränser, utan baseras bara på om det är en sammanhållen bebyggelse där minst 200 personer bor. Det gör att i framför allt storstadsområdena har tätorter som tidigare låg i olika kommuner vuxit samman och på en del håll har därmed den del av kommunen som betraktats som centrum uppgått i en tätort som innefattar flera kommuner. I dessa fall har man valt att definiera den del av tätorten som ligger inom den egna kommunens gränser som centralort. Exempelvis räknas Handen som centralort i Haninge kommun, även om det i statistiken är en del av tätorten Stockholm. Och de är inte ensamma om den situationen – det är totalt sett hela nio kommuner där huvuddelen av invånarna och den politiska ledningen finns i områden som hör till tätorten Stockholm. Liknande förhållanden gäller för Göteborgs och Malmös tätorter.

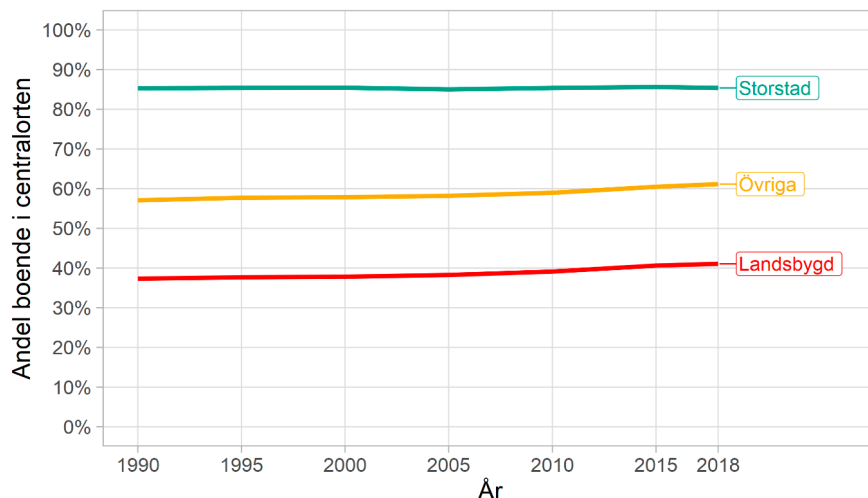
Att tätorter på det sättet kan växa samman kan medföra stora förändringar i statistiken. Om exempelvis en centralort växer samman med en intilliggande tätort, och den senare därmed uppgår i den förra, innebär det att en betydligt större andel av kommunens befolkning plötsligt bor i centralorten. Detta trots att det för de flesta kommuninvånare inte behöver ha skett någon noterbar förändring. Det kan röra sig om att endast ett mindre antal bostäder har uppförts, men att deras tillkomst binder samman två tätorter till en. En annan aspekt av hur tätorter definieras är att om invånarantalet sjunker under 200 personer upphör det att vara en tätort, även om det för invånarna inte är någon nämnvärd skillnad om det bor 199 eller 200 personer i bygden. Samtidigt måste så klart gränser dras och begrepp definieras på något sätt för att kunna användas i statistiken, och andra definitioner dras med andra problem. Men det är värt att ha med dessa aspekter i bakhuvudet när man studerar befolkningsförändringar över tid för centralorter, andra tätorter och övriga delar av kommuner.

Hur ser då dessa befolkningsförändringar ut? I Figur 4.1 illustreras hur stor andel av invånarna som bor i sin kommuns centralort under perioden 1990–2018. Redovisningen är uppdelad efter om kommunen är en storstadskommun, landsbygdskommun eller annan kommun, på samma sätt som vi gjorde i kapitel 3.¹⁰ I storstadskommuner bor de allra flesta i kommunens centralort. Det har inte skett några förändringar under perioden, utan andelen har legat stadigt kring 85 procent. I många fall har storstadskommunernas tätorter vuxit samman långt tidigare, men på en del håll finns fortfarande tätorter utanför centralorten. Det gäller framför allt kranskommuner. I landsbygdskommuner är andelen som bor i centralort mindre men växande – från 37 procent år 1990 till 41 procent år 2018. Det kan låta som en liten förändring, men det är en tydlig och konstant ökning av centralortsboende som ska ses i ljuset av att det är delar av landet där befolkningsantalet dessutom sjunker. Även i kategorin Övriga kommuner

¹⁰ Indelningen bygger på en indelning gjort av Tillväxtanalys, men där landsbygdskommuner innefattar avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Se kapitel 3 för en utförligare beskrivning av indelningen.

har andelen som bor i centralort ökat under samma tidsperiod, från 57 till 61 procent. Det vi kallar lokal urbanisering – definierat som en ökad andel boende i centralorter – är alltså avgjort en realitet i kommuner utanför storstäderna.

Figur 4.1 Andel boende i centralort efter kommuntyp, 1990–2018



Kommentar: Egna beräkningar utifrån SCB:s befolkningsstatistik avseende tätorter. Kommunindelning efter Tillväxtanalys (2014), men där landsbygd endast innefattar avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner.

Befolkningssammansättning

I kapitel 3 visade vi hur befolkningen fördelade sig efter kön och ålder i olika typer av kommuner med hjälp av befolkningspyramider. De typer av kommuner vi fokuserade på var storstadskommuner, landsbygdskommuner och övriga. Av redovisningen framgick att 25–40-åringarna, en grupp som är i arbetsför ålder och alstrar barn, utgör en stor del av befolkningen i storstadskommuner, medan de utgör en betydligt mindre del av landsbygdsbefolkningen, där äldre utgör en större andel. Vi kan göra en motsvarande redovisning men dela upp den efter om befolkningen bor i centralort, annan tätort eller annan del av kommunen. För att göra det använder vi oss av en ny indelning som SCB kallar Demografiska statistikområden, Deso. De delar in Sverige i 5 984 områden som när indelningen gjordes 2020 hade mellan 700 och 2 700 invånare. Avsikten är att indelningen i Deso-områden ska vara stabil över tid, vilket underlättar för analys. Dessutom följer indelningen, till skillnad från tätorter, kommungränserna.

För vårt syfte är en stor fördel med Deso att det går att dela upp områdena i tre kategorier: 1) områden som huvudsakligen ligger i kommunens centralort, 2) områden som till största delen innefattar en befolkningskoncentration eller tätort, men inte kommunens centralort, och 3) områden som till största delen

ligger utanför större befolkningskoncentrationer eller tätorter. Uppdelningen skiljer sig en del från en som utgår från tätortsindelningen. Bland annat har SCB valt att ta med en viss buffertzon runt de områden som faller in i kategori 1 och 2. Detta för att kunna fånga in att bebyggelsen växer. Samtidigt innebär det exempelvis att tätorter som ligger nära centralorter har räknats in i centralorten, vilket i och för sig kan ses som fullt rimligt. Dessutom är det bara större tätorter som hamnar i kategori 2; mindre tätorter hamnar i kategori 3 tillsammans med omgivande områden. Även om det finns skillnader av dessa slag fångas i huvudsak samma uppdelning i centralort, annan tätort och övriga delar av kommunen.

I Figur 4.2 illustreras köns- och ålderssammansättningen enligt den uppdelningen och efter den tidigare nämnda indelningen om kommunen är en storstadskommun, landsbygdskommun eller annan kommun. Det är värt att notera att skalorna skiljer sig åt mellan befolkningspyramiderna. Visserligen är det i storstadskommuner en äldre befolkning utanför större tätorter, men samtidigt är det en marginell del av storstadsborna som inte bor i en centralort. Om vi i stället ser till landsbygdskommuner är det en betydligt större andel som bor utanför centralorterna. Och ser vi till de av dem som bor utanför en större tätort har befolkningspyramiden snarare antagit formen av en tratt – det är en stor andel äldre och en förhållandevis liten andel av befolkningen som är under 50 år. I förra kapitlet kunde vi konstatera att i landsbygdskommunerna är det många äldre i förhållande till dem i arbetsför ålder. Nu ser vi att det i synnerhet gäller bland dem på landsbygd som bor utanför större tätorter. Undantaget är kvinnor över 80 år – de utgör en större andel av boende i större tätorter eller centralorter, vilket hänger samman med att äldreboenden tenderar att ligga där. Vidare kan det noteras att i landsbygdskommunernas centralorter är det betydligt fler män än kvinnor i åldrarna 20–29 år. En trolig delförklaring bakom det förhållandet är att kvinnor i betydligt högre grad söker sig bort, inte minst för att läsa vidare på högskola.

I kategorin Övriga kommuner liknar mönstret det i storstadskommunerna, om än inte lika utpräglat. Det är en äldre befolkning utanför de större tätorterna. I centralorterna är det en större andel i arbetsför ålder, i synnerhet i åldrarna 20–40 år. Och i större tätorter utanför centralorterna hittar vi en jämförelsevis stor andel barn.

Även om det inom de tre typerna av kommuner ser olika ut gällande invånarnas fördelning efter centralort, annan större tätort och övriga delar, så finns det även gemensamma drag. Det är en större andel i arbetsför ålder i centralorten och utanför större tätorter finner vi en jämförelsevis stor andel äldre. Den befolkningsstrukturen gör att det krävs flyttströmmar ut från centralorter och större tätorter till övriga delar av kommunerna för att befolkningen där ens ska kunna hålla sig kvar på dagens nivåer. Det mesta talar dock för att andelen av befolkningen som bor där kommer att minska och att befolkningen i allt högre grad kommer att koncentreras i större tätorter och framför allt centralorter.

Figur 4.2 Befolkningen efter kön och ålder efter kommutyp och kommun-del, 2020



Kommentar: Egna beräkningar utifrån SCB:s befolkningsstatistik avseende 2020. Kommunindelning efter Tillväxtanalys (2014), men där landsbygd endast innefattar avlägsna och mycket avlägsna landsbygdskommuner. Indelning i delar av kommuner baseras på SCB:s indelning i Deso-områden.

4.3 Lokal polarisering inom kommuner

Som berördes i kapitlets inledning finns det anledning att tro att det finns skillnader mellan boende i kommunens centralort och ytterdelar när det kommer till hur nöjd man är med den lokala demokratin och kommunens verksamheter. För att få reda på om sådana skillnader verkligen finns i svenska kommuner har vi använt oss av datamaterial från SCB:s medborgarundersökningar. Det är undersökningar som riktar sig till ett urval av kommunens invånare i åldrarna 18–84 år, vilka får tycka till om sin kommun och dess verksamheter i en postenkät eller via webben. SCB genomför omgångar av medborgarundersökningen varje år. Det är frivilligt att vara med och kommuner betalar själva för att vara med i en omgång. De flesta av landets 290 kommuner har någon gång deltagit i en undersökningsomgång.

I vår analys har vi valt att fokusera på de undersökningsomgångar som genomfördes mellan 2015 och 2019. Totalt sett deltog 241 kommuner någon gång under dessa år. Många av dem var med mer än en gång. Vi har valt att i dessa fall att använda oss av den senaste undersökningsomgången för respektive kommun. Antalet i urvalet för respektive kommun varierar mellan 800 och 1 600 personer beroende på kommunens storlek. Sammantaget innebär det att vi totalt sett har omkring 113 000 besvarade enkäter i vårt datamaterial. Under de år vi studerar såg dessa enkäter likadana ut, vilket gör att vi kan använda oss av alla dessa observationer i vår analys.

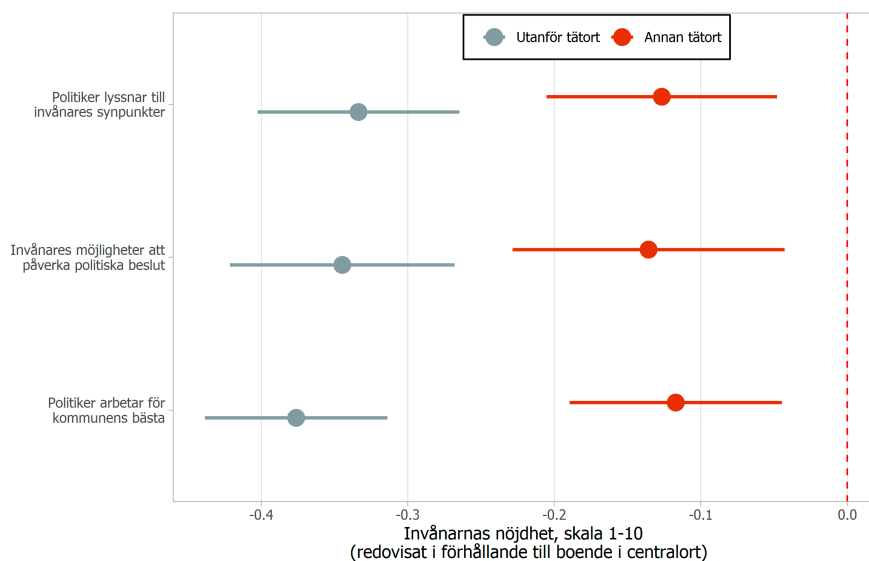
För vårt syfte är en stor fördel med undersökningarna att enkäterna genomgående innehåller en bakgrundsfråga om den svarande bor i kommunens centralort, en annan tätort eller någon annan del av kommunen. Indelningen bygger således på respondenternas egna svar och även om de säkerligen vet om de bor i centralorten eller inte är det inte självklart att de drar gränsen mellan tätort och övriga delar av kommunen på samma sätt som i statistiken. Men vi bedömer ändå att vi utifrån deras svar ändå i grova drag fångar den indelning som vi intresserar oss för.

De kommuner som ingår i datamaterialet är inte ett slumpmässigt urval, utan de består alltså av de kommuner som själva valt att betala för att ingå i en undersökningsomgång. Samtidigt har vi med 83 procent av landets kommuner i vårt datamaterial. Dessutom har vi estimerat linjära regressionsmodeller där vi inkluderat fixa effekter för kommun (och klustrat standardfelet inom kommun), vilket innebär att det är skillnaderna inom respektive kommun vi fokuserar på snarare än skillnader mellan kommuner. För att ta hänsyn till att invånartalen varierar mellan kommunerna har vi viktat svaren efter kommunernas befolkning i åldrarna 18–84 år. Sammantaget gör detta att vi har ett unikt och väl lämpat datamaterial för att studera inomkommunala skillnader när det kommer till invånarnas uppfattningar om den lokala politiken och kommunala verksamheter.

Invånarnas syn på den lokala politiken

För att studera kommuninvånarnas syn på demokratin har vi skattat tre olika regressionsmodeller där utfallen på olika sätt avser invånarnas nöjdhet med den lokala politiken. Respondenterna har fått ange hur nöjda de är på en skala från 1 till 10, där 10 är högsta betyg. Det vi är intresserade av är om det finns någon skillnad i nöjdhet mellan dem som bor i centralort, annan tätort eller i annan del av kommunen. I Figur 4.3 redovisas, för respektive modell, koefficienter som avser hur pass nöjda boende i annan tätort och utanför tätort är i förhållande till dem som bor i centralort. Avståndet till den vertikala streckade linjen motsvarar skillnaden och punkter till vänster om linjen innebär att man är mindre nöjd än i centralorten och vice versa.

Figur 4.3 Nöjdhet med lokal politik bland kommuninvånare, regressionsmodeller



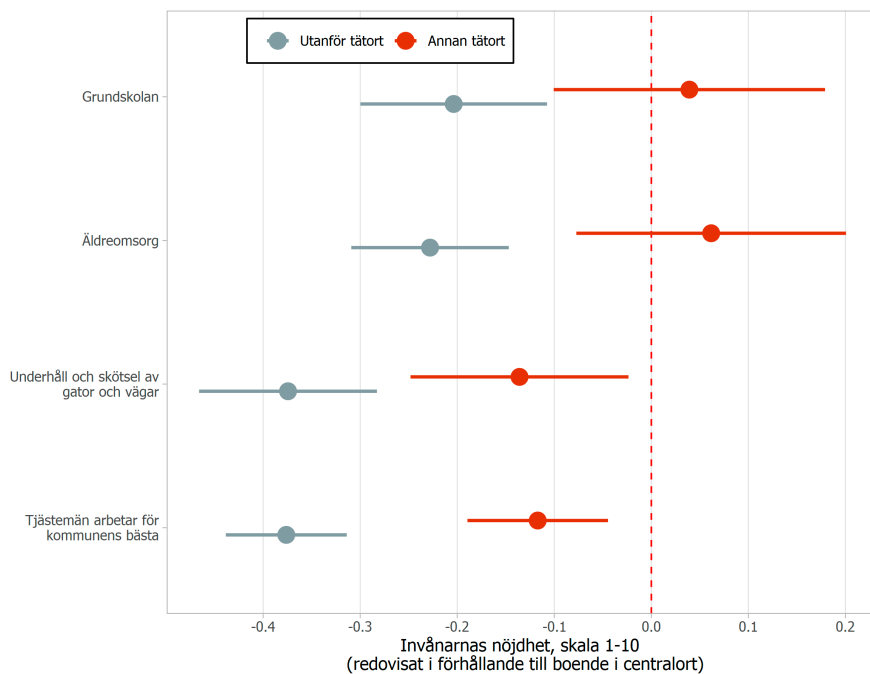
Kommentar: I figuren redovisas resultat för tre linjära regressionsmodeller som även inkluderar kommunfixa effekter och klustrade standardfel. Koefficienterna med tillhörande konfidensintervall är i förhållande till referenskategori Boende i centralort. Datamaterialet är från senaste omgången för de 241 kommuner som ingått SCB:s medborgarundersökningar 2015–2019, totalt sett cirka 113 000 observationer. Viktning har skett för att kompensera för skillnader i befolkningsantal mellan kommuner.

De tre regressionsmodellerna fångar i vilken grad man anser att politiker lyssnar på invånarens synpunkter, att invånare har möjlighet att påverka beslut respektive att politiker arbetar för kommunens bästa. Bilden är samstämmig oavsett vilken av dessa tre modeller man ser till: nöjdheten går i fallande skala från dem som bor i centralort till dem som bor i annan tätort och vidare ned till dem som bor utanför tätort. På ett ungefär är boende i annan tätort är drygt 0,1 steg på skalan 1–10 mindre nöjda än boende i centralort, och boende utanför tätort drygt 0,3 steg. Alla dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Man skulle kunna tänka sig att detta skulle kunna hänga samman med skillnader i vilka som bor i dessa olika delar, men kontroller för kön och ålder ändrar inte resultatet nämnvärt.

De som bor utanför centralorten är alltså mindre nöjda med den lokala politiken. Detta gäller i synnerhet dem som bor utanför tätort. Man skulle kunna tänka sig att en liknande bild även gäller när man studerar modeller som avser kommunens verksamheter. Men som framgår av Figur 4.4 stämmer detta endast delvis. När det gäller underhåll och skötsel av gator och vägar finner vi liknande skillnader som när det gäller nöjdhet med politiken, det vill säga att de i annan tätort är mindre nöjda än dem i centralort och att de utanför tätort är minst nöjda. Samma mönster ser vi när det gäller i vilken grad man anser att kommunens tjänstemän arbetar för kommunens bästa. Men när vi däremot riktar blicken mot två av de riktigt stora verksamhetsområdena för kommunerna – grundskolan och äldreomsorgen – är bilden lite annorlunda. Det går inte att se någon statistiskt säkerställd skillnad i hur nöjd invånarna är i centralorter jämfört med i andra tätorter. Även här är visserligen boende utanför tätort mindre nöjda, men skillnaden är något mindre än vad som är fallet i övriga modeller.

De skillnader som framträder i dessa resultat är också i linje med den tidigare forskning som pekat på att det kan finnas ett relativt sett större missnöje utanför centralorterna (t.ex. Eythórsson & Jóhannesson, 2002; Eythórsson & Karlssons, 2018). Undantaget är att förtroendet för grundskolorna och äldreomsorgen i kommunen bland boende i tätorter (som inte är centralorter) inte är lägre hos boende i centralorter. Att verksamheter som grundskolor åtnjuter ett högt förtroende även bland boende utanför centralorterna skulle kunna bero på att de har närbelägna skolor som de är nöjda med, något som i sin tur skulle kunna vara en bidragande orsak till att föreslagna stängningar av skolor ofta mobiliserar invånare till omfattande protester (t.ex. Taghizadeh Larsson, 2016; Uba, 2016; Wänström, 2015).

Figur 4.4 Nöjdhet med verksamhet bland kommuninvånare, regressionsmodeller



Kommentar: I figuren redovisas resultat för fyra linjära regressionsmodeller som även inkluderar kommunfixa effekter och klustrade standardfel. Koefficienterna med tillhörande konfidensintervall är i förhållande till referenskategori Boende i centralort. Datamaterialet är från senaste omgången för de 241 kommuner som ingått SCB:s medborgarundersökningar 2015–2019, totalt sett cirka 113 000 observationer. Viktning har skett för att kompensera för skillnader i befolkningsantal mellan kommuner.

4.3 Skillnader i syn på utvecklingen på platsen

Så här långt har vi sett till kommuninvånarnas syn på rådande förhållanden i kommunen. För att flytta blicken framåt, och studera hur de ser på den framtida utvecklingen av det område där de bor har vi använt oss av data-material från Tillitsbarometern.¹¹ Den enkätomgång vi har utgått från är insamlad under hösten 2020 och början av 2021. Enkäten skickades ut till ett slumpmässigt urval av invånare i åldern 18 till 84 år i 49 olika kommuner. Utifrån datamaterialet är det möjligt att placera de svarande i Deso-områden. Som nämnts tidigare i kapitlet kan dessa områden delas in i kategorier: centralort, annan tätort, och utanför större tätort. Totalt återfinns 79 procent av de svarande i materialet i kategorin centralort, 8 procent i annan tätort och 13 procent i utanför större tätort.¹²

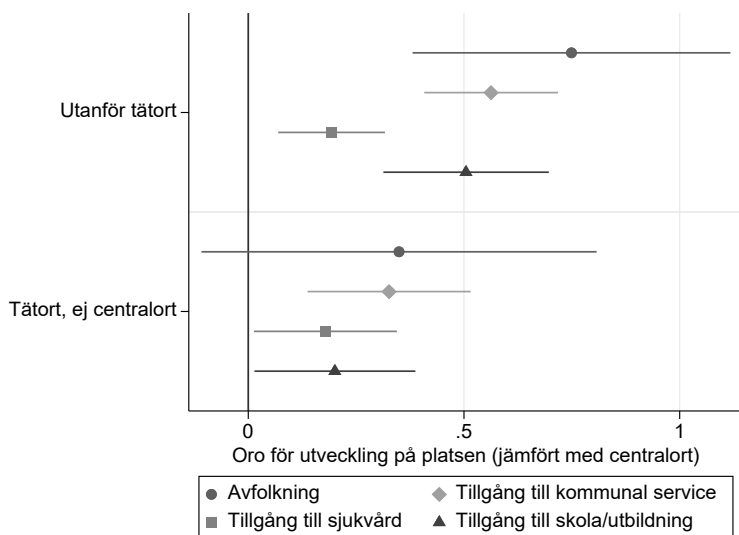
Synen på vilka problem som platsen där de svarande bor står inför i framtiden kan ha betydelse. Ifall de som bor utanför centralorten har en väsentligt annorlunda syn på vad som utgör politiska problem jämfört med dem som bor i centralorten skulle det kunna bidra till att spänningar uppstår mellan olika grupper om vilka politiska åtgärder som är nödvändiga. Om detta skulle gå hand i hand med sakförhållanden som observerats från andra håll – att invånarna i kommunernas periferier i allt väsentligt saknar politiska företrädare i kommunfullmäktige (t.ex. Voda & Svacinová, 2020; jfr. Yamada, 2018) – kan sådana skillnader bli politiskt explosiva. Vi inleder därför med att beskriva i vilken mån som invånarna är oroad för utvecklingen vad gäller: avfolkning, stor inflyttning, gängkriminalitet, arbetslöshet, otrygghet och sämre tillgång till kommunal service. I analyserna jämför vi de svarande som bor utanför tätort och i tätort, ej centralort med dem som bor i tätort, centralort.

I Figur 4.5 redovisas resultat från regressionsmodeller avseende dessa typer av oro i förhållande till i vilken sorts område de svarande bor. Värdet till höger om den horisontella referenslinjen i figuren representerar en högre oro jämfört med centralorten, värden till vänster representerar en lägre oro jämfört med centralorten.

11 Tillitsbarometern är finanserad av Länsförsäkringars forskningsfond och är en omfattande surveyundersökning som år 2020/21 riktades till ett slumpmässigt urval av invånare i 49 kommuner från Malmö i söder till Kiruna i norr.

12 Totalt är 18 procent av Deso-områdena klassificerade som utanför tätort, 10 procent som tätort utanför centralort och 72 procent som tillhörande kategorin centralort.

Figur 4.5 Oro inför utvecklingen på platsen bland kommuninvånare, regressionsmodeller



Kommentar: Indelningen bygger på vilken typ av Deso-område som de svarande bor i utifrån registerdata. Källa för surveydata: Tillitsbarometern 2020.

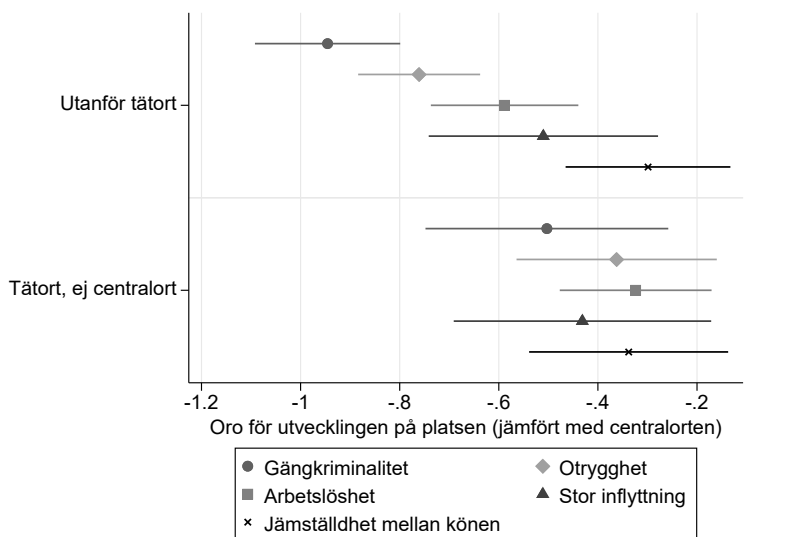
Skattningar utifrån logistiska flernivåanalyser som tar hänsyn till de svarandes kön, ålder, inkomst och utbildningsnivå.

Som framgår av figuren oroar sig de som bor utför centralorterna i något högre grad för en utveckling mot sämre tillgång till kommunal service än vad de som bor i centralorterna gör. Det gäller både för de som bor utanför tätort och de som bor i tätorter som inte är kommunens centralort. Gruppen boende utanför tätorter är i större utsträckning än de boende i centralorterna oroade för avfolkning, sämre tillgång till sjukvård samt sämre tillgång till skola och utbildning. Även de boende i tätorter som inte är centralorter oroar sig i något större utsträckning än de boende i centralorter för sämre tillgång till olika former av service. En gemensam nämnare är att oron rör möjliga förluster av andra invånare (gäller bara boende utanför tätorter) eller minskad tillgång till olika former av välfärd eller kommunal service. Dessa resultat är i linje med vad tidigare forskning från andra länder har visat (Okamoto 2012; Suzuki & Sakuwa 2016). Sammantaget förefaller oron hos de boende utanför tätorter i större utsträckning vara kopplad till konsekvenser av offentliga institutioners beslut, såsom nedläggningar eller indragningar och som får konsekvenser för deras tillgång till sådant som skolor, vårdcentraler/sjukhus, hemtjänst och annan offentlig service.

Överlag oroar sig de svarande allra mest för utvecklingen av gängkriminalitet på platsen där de bor. Att oron är omfattande för denna fråga är i linje

med vad andra studier av svenskarnas uppfattningar om samhället visat på (Öhberg, 2021). Hur pass oroade de svarande är för problem som kriminalitet kan också höra samman med var någonstans de bor. I Figur 4.6 visar att boende utanför tätort och i tätorter som inte är centralorter oroar sig i lägre grad för utvecklingen rörande gängkriminalitet och otrygghet än boende i centralorterna.

Figur 4.6 Oro inför utvecklingen i området bland kommuninvånare, regressionsmodeller



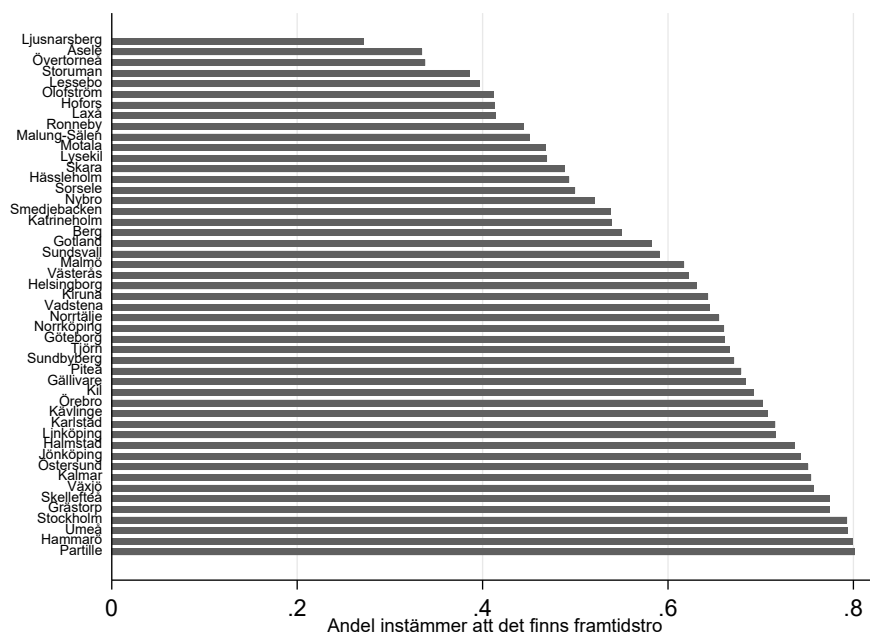
Kommentar: Indelningen bygger på vilken typ av Deso-område som de svarande bor i utifrån registerdata. Källa för surveydata: Tillitsbarometern 2020. Skattningar utifrån logistiska flernivåanalyser som tar hänsyn till de svarandes kön, ålder, inkomst och utbildningsnivå.

Det finns även skillnader i oron för utvecklingen av arbetslöshet på platsen, där boende i centralorterna är mer oroade av arbetslöshet än vad de boende utanför centralorterna är. Även stor inflyttning oroar de boende i centralorterna mer än vad det oroar de boende utanför centralorterna. Även synen på stora skillnader mellan mäns och kvinnors villkor på platsen där de svarande bor är mer oroande för boende i kommunernas centralorter. En gemensam nämnare för det som oroar de boende i centralorterna är att de i större utsträckning oroas för sådant som relaterar till andra invånares beteende eller levnadsvillkor. Detta kan kontrasteras mot att de boende utanför tätorter i större utsträckning än de boende i centralorterna oroar sig för negativa konsekvenser av beslut från offentliga institutioner, såsom sådant som rör nedläggningar och framtida indragningar eller försämrad tillgång till offentlig service.

4.4 Syn på framtiden

Även om en andel av invånarna uppfattar att det finns saker som oroar dem med utvecklingen på platsen kan kombinationen av oro för utvecklingen på platsen och framtidstro bidra till att problemen framstår som hanterbara, medan det motsatta skulle kunna bidra till cynism eller apati. Figur 4.7 visar att synen på huruvida det finns framtidstro eller inte på platsen där man bor varierar mycket mellan de kommuner som ingick i Tillitsbarometern.

Figur 4.7. Andel som instämmer att det finns framtidstro på platsen där de bor



Kommentar: Data från Tillitsbarometern 2020. Kommunvikter har använts.

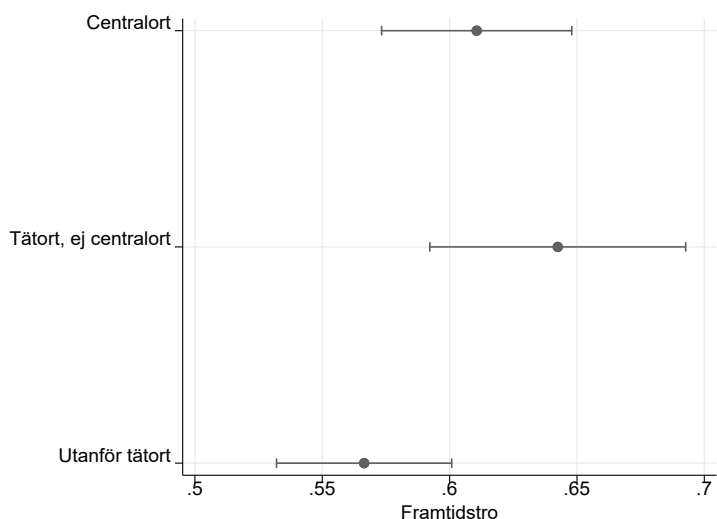
Skillnaden mellan den kommun där den största andelen av de svarande (Partille) höll med om¹³ att det finns framtidstro jämfört med den kommun där minst andel av de svarande angav att det finns framtidstro (Ljusnarsberg) är över 50 procentenheter. Gemensamt för samtliga fem kommuner som har minst andel i befolkningen med framtidstro är att de enligt Tillväxtanalys (2014) definition är landsbygdskommuner och fyra av dessa är definierade som avlägset eller mycket avlägset belägna landsbygdskommuner. Av de fem kommunerna som har den största andelen bland de svarande som uppger att de har framtidstro är fyra av fem antingen klassificerade som täta kommuner eller storstadskommuner. Den femte (Grästorp) är en landsbygdskommun

13 Andelarna anger svarande som har uppgett stämmer "helt och hållet" samt stämmer "ganska mycket".

nära större stad. En möjlig förklaring till skillnaderna i framtidstro kan finnas i skillnader i befolkningsstruktur mellan storstadskommuner och landsbygdskommuner där andelen yngre i befolkningen generellt sett är lägre (se Figur 4.2 i inledningen av kapitlet) vilket skulle kunna bidra till en mindre ljus syn på framtiden.

Vissa skillnader i synen på om det finns framtidstro går att se utifrån om de svarande bor i centralorten eller utanför tätort. Analyserna i Figur 4.8 visar att det på marginalen är 4,5 procentenheter färre som anser att det finns framtidstro bland de boende utanför tätorter jämfört med boende i centralorten (när vi tar hänsyn till kön, inkomst, utbildningsnivå och ålder hos de svarande). Skillnaderna mellan boende i tätorter som inte är centralorterna och centralortens invånare är inte statistiskt signifikanta i det avseendet.

Figur 4.8. Predicerad framtidstro bland kommuninvånare



Kommentar: Indelningen bygger på vilken typ av Deso-område som de svarande bor i utifrån registerdata. Källa: Tillitsbarometern 2020. Skattningar anger predicerade margineffekter utifrån logistiska flernivåanalyser som tar hänsyn till de svarandes kön, ålder, inkomst och utbildningsnivå.

Som framgått av Figur 4.2 i inledningen av detta kapitel finns även generella skillnader i befolkningsstrukturen mellan centralorter och orter utanför centralorten och även inom gruppen landsbygdskommuner. Andelen yngre i befolkningen är generellt mindre utanför tätorter vilket skulle kunna vara en bidragande orsak till att befolkningen på dessa platser har en något mer dyster bedömning av framtiden. En större andel äldre i befolkningen och låg inflyttning bidrar till sjunkande befolkningstal på dessa platser. Förväntningar

om fortsatt krympande befolkning på platsen skulle således kunna ge avtryck i en mindre positiv syn på platsens framtid. Vi såg också hur de som bor utanför större tätorter hade en större oro för avfolkning.

Även om skillnaderna inte är särskilt stora har vi trots allt i det här kapitlet kunnat konstatera att boende utanför centralorter är mindre nöjda med politiker och tjänstemän och möjligheten att påverka politiska beslut. När det gäller nöjdheten med service i form av skola och äldreomsorg fann vi dock inga sådana skillnader. Däremot observerade vi en oro för att tillgången till skola, sjukvård och kommunal service skulle försämrats var mer påtaglig i de lokala periferierna, en oro som – om den materialiseras – har potential att ge upphov till större skillnader i nöjdhet framöver.

5. Inomkommunala spänningar: illustrationer från en kommun

Kapitel 4 gav oss inblickar i förekomsten av centrum-periferispänningar i svenska kommuner. I föreliggande kapitel ska vi försöka ge den översiktliga bilden litet mer kött och blod genom en djupdykning i *en* enskild svensk kommun. Genom att rikta strålkastarljuset mot det fallet strävar vi efter att bättre belysa relationen mellan centralort och omkringliggande orter, samt hur personer i kommunens organisation resonerar i frågan om att hålla hela kommunen levande.

Det fall vi ser närmare på är Motala kommun. Vårt fokus ligger på att dels studera hur tre av kommunens ytterdelar – Tjällmo, Godegård och Klockrike – upplever relationen med centralorten (samt deras relation till den övergripande kommunorganisationen i övrigt), dels illustrera hur kommunorganisationen förhåller sig till sin periferi, eller ”lokala landsbygd”. Genom denna djupdykning vill vi få en uppfattning om hur ytterdelarna upplever den inomkommunala fördelningen av resurser och om det finns en uttalad strategi från kommunens sida att hålla hela kommunen levande – samt hur denna strategi i så fall ser ut.

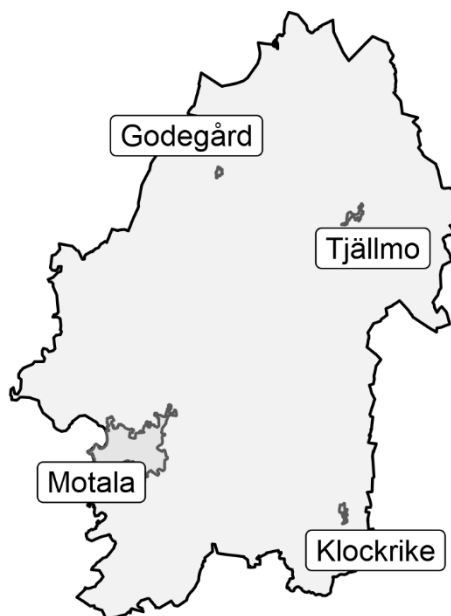
5.1 Fall, metod och material

Vi vill inledningsvis understryka att den fallstudie vi genomfört är explorativ till sin karaktär. Detta sätt att närma sig en forskningsuppgift brukar rekommenderas när tidigare forskning är lätträknad. Det implicerar också att man närmar sig forskningsuppgiften något mer förutsättningslöst, är öppen för varierande teoretiska ingångar och svar på forskningsfrågorna, samt har fokus på att beskriva förhållanden (snarare än att förklara hur de uppkommit). Syftet med vår explorativa studie är därför främst att illustrera hur verkligheten kan se ut när det gäller de frågor vi intresserar oss för och därigenom uppmärksamma särskilt viktiga områden som kräver fördjupad diskussion och framtida forskningsinsatser. Vårt val av fall är Motala kommun – framför allt för att det är ett bra exempel på en flerkärnig kommun. Här finns en centralort, här finns en större tätort (Borensberg med närmare 3 000 invånare) samt flera mindre tätorter för kommunorganisationen att förhålla sig till. Bland de mindre orterna finns både sådana som växer i invånarantal och sådana som krymper. Ett ytterligare skäl till att studera Motala är att kommunen deltagit i SCB:s medborgarundersökningar under perioden 2010–2019, vilket är en typ av data som gör det möjligt för oss att jämföra hur boende i centralorten respektive i omkringliggande landsbygd uppfattar och bedömer en rad faktorer som rör kommunens politik, service och institutioner i övrigt (se kapitel 4 för ytterligare information om SCB:s medborgarundersökningar).

De tre ytterdelar som vi sätter i fokus är Tjällmo, Godegård och Klockrike. Klockrike befinner sig i sydöstra Motala, medan Tjällmo och Godegård är belägna i kommunens norra delar, se Figur 5.1. De geografiska lägena för

orterna är en faktor som spelat in i vårt val av orter. Klockrike ligger nära gränsen till Linköpings kommun, en av Östergötlands starkast växande kommuner. Detta har stor betydelse för Klockrikes demografiska utveckling och därmed förutsättningar i övrigt. Emellertid är Motala kommun en ytmässigt ganska stor kommun. Här återfinns därför en del tätorter som inte påverkas på samma sätt som Klockrike av Linköpings arbetsmarknad – som exempelvis Tjällmo och Godegård.

Figur 5.1. Motala kommun: centralort och studerade tätort



Även om vi nyttjar SCB:s medborgarundersökningar är vår studie primärt en kvalitativ studie som bygger på intervjuer. Vårt urval av intervjupersoner är kopplat till den iakttagelse vi la grunden för i kapitel 4: att varje svensk kommun består av en centralort med ett omkringliggande område som kan beskrivas som kommunens "periferi". Med detta som grund har vi intervjuat individer som representerar "centrum" och sådana som representerar de tre "periferierna" som vi har valt ut. I den här studien har företrädarna för periferierna varit företrädare för de så kallade bygderåden.¹⁴ Sådana råd finns i alla de tre orterna vi studerar och vi har valt att intervjuar respektive bygderåds ordförande. Utöver dem har vi intervjuat kommunala tjänstemän som, i sin roll som kommunanställda, får anses representera kommunen som helhet.

¹⁴ Lokala bygderåd kan se ut på olika sätt i olika delar av landet, och de kan också fungera på olika sätt. I Motala kommun är exempelvis Godegårds bygderåd en ideell förening. Medlemmarna där bor och verkar i Godegård (med omland) och styrelsen utses av bygdens föreningar.

Bland tjänstemännen har vi valt att intervjua kommunens utvecklingsstrateg, som också arbetar med landsbygdsfrågor, liksom den högste ansvarige tjänstemannen – kommundirektören.

5.2 Motala kommun: Kortfattad historik

Gränserna för det som i dag är Motala kommun har varit föremål för en rad administrativa omjusteringar under årens lopp. I och med Storkommunreformen år 1952 bildades de båda "storkommunerna" **Boberg** (av Ask, Ekebyborna, Fornåsa, Lönsås, Normlösa, Skeppsås, Vallerstad och Älvestad) och **Godegård** (av Godegård och Västra Ny). Under samma kommunreform bildades också **Borensberg** (av Brunneby, Klockrike och Kristberg) och **Aska** (Hagebyhöga, Fivelstad, Orlunda, Styra, Varv och Västra Stenby). **Tjällmo** landskommun och **Motala** stad påverkades dock inte av reformen 1952.

Motala kommun bildades först vid den andra, större omgången av kommunreformer i Sverige, Kommunblocksreformen. Detta skedde år 1971, då Motala stad, Godegårds och Borensbergs landskommuner – samt en del av Bobergs landskommun (Asks, Ekebyborna, Fornåsa, Lönsås och Älvestads församlingar) – slogs samman. År 1974 påverkades Motalas struktur återigen, när Tjällmo, Aska och Vadstena inlemmades i kommunen. Ändringarna tog dock inte slut där, utan Vadstena, tillsammans med församlingarna Hagebyhöga och Orlunda, bröts sig ur Motala kommun år 1980 och bildade Vadstena kommun (Andersson, 1993: 21ff). Det främsta skälet som anfördes när Vadstena åter ville bilda en egen kommun var att man upplevde att servicen försämrades när den centraliserades till Motala (Wängmar, 2013: 455).

5.3 Motala: Läget i dag

Dagens Motala kommun ligger i nordvästra Östergötland och gränsar till Mjölby i söder, Vadstena i sydväst, Linköping i sydöst, Finspång i öst, samt Askersund och Hallsberg i norr. Motala är Östergötlands tredje största kommun med en befolkningstäthet på cirka 44 000 invånare och en befolkningstäthet på 44,4 invånare per kvadratkilometer (vilket kan jämföras med rikssnittet på 25,4).

I den nu rådande översiktsplanen, som daterar ända tillbaka till 2006, står att läsa att: "Variationsrikedom kännetecknar kommunens landsbygd; i många avseenden ett Sverige i miniatyr" (ÖP 2006:113). I Motala finns en befolkningkoncentration till centralorten i kommunens södra del, medan de norra delarna är betydligt mer glest befolkade. Av Motala kommuns totala invånarantal utgör de boende på "landsbygden" – det vill säga utanför de större orterna Motala stad och Borensbergs tätort – en femtedel. I den norra delen bor i genomsnitt 6 invånare per kvadratkilometer, att jämföras med 20 invånare per kvadratkilometer i söder. De demografiska skillnaderna hänger samman med de geografiska förutsättningarna: norra delen består av skog och nästan ingen åkermark, medan södra Motala ligger på slätten (ÖP 2006:113).

I Tabell 5.1 finns en sammanställning över Motala kommuns tätortsstruktur. Den visar befolkningmängden för år 1990 och 2019 i respektive ort, genomförda och planerade nedläggningar, samt avstånd mätt i kilometer till centralorten från respektive ort (Motala kommun 2020). Med kommunal service åsyftas om något av skola, förskola och enheter för äldreomsorg finns på plats. Med kommersiell service avses dagligvarubutik eller motsvarande. I tabellen har tätorter med en positiv befolkningsutveckling under perioden 1990–2019 fetmarkerats. Samtliga orter, inklusive centralorten, är sorterade utifrån 2019 års befolkningmängd. I Godegård stängdes skolan ned vid årsskiftet 2018/2019, men den öppnades igen hösten 2019.

Tabell 5.1 Motala kommun och dess tätorter

Ort	1990	2019	Avstånd	Nedläggningar	Planerade nedläggningar	Kommunal service	Kommersiell service
Motala	29,5'	31,5'	-	-	"Nej" ¹⁵	Ja	Ja
Borensberg	2837	3178	17	-	Ja	Ja	Ja
Tjällmo	632	530	34	Ja	Ja	Ja	Ja
Nykyrka	463	432	12	-	-	Ja	Ja
Fornåsa	403	426	16	-	-	Ja	Ja
Österstad	335	339	9	-	"Nej"	Ja	-
Klockrike	263	278	22	-	-	Ja	-
Fågelsta	317	269	12	-	-	Ja	-
Älvan	255	227	18	-	-	-	-
Varv	247	216	11	-	-	Ja	-
Västanvik	160	197	20	-	-	-	-
Godegård	249	196	31	"Ja"	-	Ja	-
Karlsby	163	149	15	-	-	-	-
Korskrog	126	115	16	-	-	-	-
Degerön	123	113	27	-	-	-	-
Bona	156	97	18	-	-	-	-
Medevi	112	86	18	-	-	-	-
Fivelstad	87	62	16	-	-	-	-

Källa: SCB (2020); Motala kommun (u.å.); MTV (2019a), MTV (2019b).

¹⁵ Värt att notera är att Motala och Österstad i nuläget inte har någon planerad nedläggning, men att det var aktuellt med skolnedläggningar under 2012. Detta är förklaringen till att citationstecknen använts (Artikel 1).

Motala kommun är att betraktas som mycket flerkärnig, och består i dag av tio tätorter och åtta mindre orter som faller under definitionen ”småort”. Bland tätorterna är centralorten i särklass störst befolkningsmässigt. Därefter följer Borensberg, i östra Motala, som har en särställning bland kommunens övriga tätorter (ÖP 2006:107). Den är betydligt större befolkningsmässigt än övriga tätorter utanför centralorten, har en positiv befolkningsutveckling och ligger strategiskt fördelaktigt med goda kommunikationer till Linköping. Sammantaget har det bidragit till att den kommit att bli en attraktiv tätort att bosätta sig i. I närheten av Borensberg ligger två tätorter som också uppvisar positiv befolkningsutveckling: Fornåsa och Klockrike. I norra Motala ligger Godegård och Tjällmo, båda med negativ befolkningsutveckling. Eftersom det är Klockrike, Godegård och Tjällmo som är de orter vi kommer att ha fokus på i fallstudien, beskrivs dessa litet mer ingående nedan.

5.4 Lokal landsbygd i fokus: Klockrike, Godegård och Tjällmo

Klockrike

Efter kommunreformen 1952 utgjorde Klockrike, Kristberg och Brunneby tillsammans storkommunen Borensbergs landskommun. Borensbergs landskommun blev senare en del av Motala kommun i och med kommunblocksreformen 1971 (Andersson 1993). Klockrike ligger 22 km sydöst om Motala och 24 kilometer nordväst om Linköping. Orten består av tre bebyggelsegrupper: Klockrike kyrkby i norr, Klockrike stationssamhälle, som ligger 800 meter söder om Klockrike kyrkby, och Hanorp, som ligger ytterligare 800 meter söderut.

Järnvägen och Klockrike stationssamhälle byggdes upp under 1920-talet. Under 1950- och 1960-talen lades järnväg, servicefunktioner, såsom bank, och företag ned i Klockrike, men nya småföretag har uppstått efter detta. Inflyttningen till Klockrike ökade sedan under 1970- och 1980-talen (ÖP 2006:130). Invånarantalet i Klockrike var visserligen högre 1995 än 2019, men sett till de senaste 30 åren har Klockrike haft en svagt positiv befolkningsökning även om förändringen är marginell: år 1990 bodde det 263 invånare, att jämföra med 278 i dag.

I dag finns i Klockrike viss kommunal service, såsom förskola och f-6-skola. Det finns dock ingen kommersiell service – närmaste dagligvarubutik finns i Fornåsa. Dit är det sju kilometer enkel väg.

Godegård

I samband med storkommunreformen 1952 bildade Godegård och Västra Ny storkommunen Godegård. Godegård blev 1971 en del av Motala kommun (Andersson 1993). Från Godegård, som ligger i en gammal bergslagsbygd, är det 30 kilometer till Motala. Godegård gränsar till Närke; avståndet till exempelvis Zinkgruvan är 10 km, Askersund 28 km och Örebro 70 km. Sedan medeltiden har järnbrytning och bearbetning av järn utgjort den viktigaste verksamheten i bygden, men järnbruket lades ned 1896.

Stationssamhället växte fram med järnvägen mellan Mjölby och Hallsberg, vilken invigdes 1873. Verksamheter inom mejeri, sågverk och smide startades, men de, liksom posten och banken, hann läggas ned långt innan tågen slutade stanna i Godegård år 1972. I dag pågår en utbyggnad till dubbelspår mellan Mjölby och Hallsberg, vilket skulle kunna resultera i ett tågstopp i Godegård. Det uppfattas som välkommet, då Godegård numera är en bostadsort för många arbetspendlare (ÖP 2006:120–121). Även Godegård har ökat i invånarantal några enstaka år, men sett över en 30-årsperiod är befolkningsutvecklingen negativ. År 1990 bodde det 249 personer i Godegård, men i dag har antalet minskat till 196, vilket innebär att orten har fallit under gränsen om 200 invånare för att utgöra en tätort. Trots det har ändå Godegård en förskola, en f-6-skola och en bensinstation.

Tjällmo

Tjällmo landskommun påverkades inte av den första kommunreformen, 1952 års storkommunsreform. Istället förblev Tjällmo en egen kommun fram till och med 1974 när den införlivades i Motala kommun (Andersson, 1993). Tjällmo ligger längs väg 211 i nordöstra Motala. Inom pendlingsavstånd ligger Borensberg, Motala, Linköping, Finspång och Örebro. Från Tjällmo är det 34 km till Motala, 30 km till Finspång och 20 km till Borensberg.

Historiskt sett har Tjällmo haft rollen som serviceort för resande mellan Östergötland och Närke (ÖP 2006:119). I dag finns där kommunal service som förskola, f-6-skola och – åtminstone ett tag framöver – ett bibliotek. Dessutom finns kommersiell service i form av en livsmedelsbutik och en bensinstation. Befolkningsmängden ökade under ett par år i början av 1970-talet som en följd av att många barnfamiljer flyttade dit, men ökningen avtog därefter (ÖP 2006:118). Sedan 1990 har befolkningen minskat stadigt, med undantag för perioden 2000–2005. År 1990 hade Tjällmo 632 invånare, att jämföra med 530 invånare 2019. Under samma tidsperiod har centralorten Motala ökat från cirka 29 500 till cirka 31 500 invånare. Tabell 5.2 visar befolkningsutvecklingen över tid för centralorten och de tre orter som är i studiens fokus.

Tabell 5.2. Befolkningsutveckling Motala, Tjällmo, Klockrike och Godegård

Ort	1990	1995	2000	2005	2010	2013	2016	2019	Förändring 1990-2019
Motala	29 464	30 573	30 011	29 689	29 758	30 347	31 152	31 488	+ 6,9%
Tjällmo	632	605	552	572	551	548	544	530	-16,1%
Klockrike	263	283	261	249	246	258	278	278	+5,7%
Godegård	249	234	219	229	231	206	199	196	-11,3%

Källa: SCB (2020)

5.5 Inomkommunala centrum-periferispänningar?

Nedläggningar, åtstramningar – och protester

Som påpekades i förra kapitlet (avsnitt 4.1), har tidigare forskning uppmärksammat att tätorter som efter en kommunsammanläggning tappat centralortsstatus, ofta fått se nedläggningar av servicefunktioner och försämrade kommunal service. I det här kapitlet intresserar vi oss för om våra orter upplevt sådana nedläggningar, eller om planerade nedläggningar står för dörren. Vi har sökt efter förekomst av genomförda eller planerade nedläggningar av kommunal service genom att studera artiklar och insändare i dagstidningar. I presentationen nedan lyfts citat från ett axplock av sådana insändare. Även de intervjuer som vi har genomfört ligger till grund för sammanställningen av de nedläggningar som diskuterats.

Under perioden 2010–2019 har ett antal nedläggningar av kommunal service genomförts i Motala kommun. Under den perioden är – åtminstone av vårt empiriska material att döma – nedläggningen av f-6-skolan i Godegård vid årsskiftet 2018–2019 det beslut som väckt starkast känslor hos invånarna. De starka reaktionerna märktes förstas främst i Godegård, men återfanns även i kommunens övriga ytterdelar. Detta framgår tydligt av våra intervjuer med kommunens tjänstemän och med representanter för bygderåden (Intervju 1–5). En stor mängd nyhetsartiklar och insändare bekräftar också den bilden. I en insändare används till exempel ”den nya Motalaskandalen” för att beteckna politikernas agerande. I samma insändare beskrivs kampen mot politikerna och deras ambition att koncentrera verksamheten till centralorten på bekostnad av de mindre orterna som en ”Davids kamp mot Goliat” (MTV 2018a). En annan insändare anser att de styrande stadsborna har ”dödat en kommunedel”, och skribenten riktar frågan ”vad är nästa objekt att ’döda?’” till politikerna (MTV 2018b). I en ytterligare artikel frågar sig en invånare i Tjällmo om den styrande majoriteten bara vill ha skog norr om stadsgränsen, och samma person konstaterar också att ”vi betalar också skatt för att kunna låta våra barn gå i skola och för att få äldrevård på gamla dar” (MTV 2017b).

Nedläggningen av skolan i Godegård förefaller i mångt och mycket ha blivit symbolen för hur kommunens periferier upplever att de nedprioriterats. Det bör nämnas att den dåvarande oppositionen – M, C, KD och L – utlovade att de skulle öppna skolan vid en valvinst, vilket de också gjorde när de sedermera vann valet. Till höstterminens start 2019 stod skolan åter öppen för att ta emot elever (Intervju 1–5).

En ytterligare nedläggning som väckte stor uppståndelse – också det i kommunens norra delar – var nedläggningen av äldreboendet i Tjällmo år 2015. Detta innebar att de boende istället placerades på äldreboenden i centralorten (Intervju 2, 4). I en insändare beskriver skribenten hur den politiska majoriteten vid upprepade tillfällen burit sig illa åt gentemot Motalas landsbygd. Nedläggningen av äldreboendet beskrivs även den som

”den nya Motalaskandalen” och politikernas agerande beskrivs som ”hutlöst och skamligt mot Tjällmobygden och de boende på Granliden” (MTV 2017a). I en annan insändare riktas också stark kritik mot det politiska styret med anledning av nedläggningen av äldreboendet i Tjällmo och nedläggningen av skolan i Godegård. Där står det exempelvis: ”Vi lantisar i norra Motala kommun har bara ett vapen och det är valet i höst. Det skall bli intressant att se hur mycket röster den styrande majoriteten får från oss här uppe i Motalas Norrland” (MTV 2018c). I en tredje insändare används ”gör om och gör rätt” för att beskriva beslutet att lägga ned äldreboendet (MTV 2016).

En ytterligare institution för samhällsservice som ligger i farozonen för nedläggning är biblioteket i Tjällmo. Detta har föranlett en namninsamling i syfte att rädda biblioteket. Biblioteket beskrivs som en viktig samlingsplats för såväl äldre som yngre (Intervju 4; MTV 2020). Ett beslut om försämrade samhällsservice som visserligen fattades på regional nivå, men som har kraftig påverkan på Motalas landsbygd, är lägre turtäthet i kollektivtrafiken. När Östgötapendeln infördes år 2013 ledde det till att flera busslinjer drogs in och att vissa sträckor – till exempel buss 620 mellan Motala och Linköping via Fornåsa – fick färre turer. En insändare beskriver Östgötapendeln som ett lyft för centralorten, men att den på en och samma gång utgör ett hårt slag mot landsbygden: ”i takt med att huvudstråken får allt större del av kakan får landsbygden sin dagliga kollektivtrafik bortsopad”. Samma skribent ger också uttryck för en oro, då vederbörande befarar att Östgötapendelens entré kommer att vara ett exempel på, precis som invånarnas kamp för ett tågstopp i Godegård, när ”invånarna på landsbygden sannolikt utan gehör tvingas skrika sig hesa” (MTV 2013).

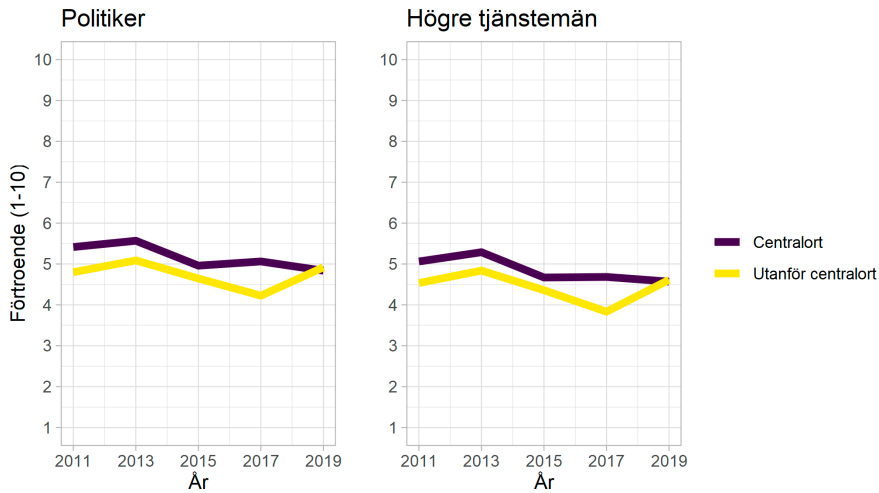
Misstro och missnöje – centralort vs. periferi

Från intervjuer, medierapportering och insändare vet vi att nedläggningar ägt rum, att nya nedläggningar planeras och att periferierna tycks uppleva att en klar serviceförsämring ägt rum. Frågan är dock om det missnöje vi observerat i detta material är krusningar på ytan, eller ett uttryck för en större polarisering mellan centralorten och omkringliggande orter? För att försöka besvara den frågan ska vi översiktligt studera resultat från SCB:s medborgarundersökning, som Motala deltagit i.

Den data som ligger grund för presentationen är inhämtad vartannat år från 2011 till 2019.¹⁶ Medborgarna har i undersökningen blivit ombedda att svara på olika frågor enligt en 10-gradig skala där 1 är lägsta betyg och 10 är högsta betyg. I medborgarundersökningen får respondenterna även svara på om de bor i 1) kommunens centralort, 2) annan tätort eller 3) utanför tätort. I resultatredovisningen har vi valt att slå samman kategorierna 2 och 3 i syfte att mer precist kunna fånga upp eventuella skillnader mellan kommunens centralort och dess omkringliggande periferier.

¹⁶ Antal svarande varierar mellan 496 och 589 för de fem olika undersökningsomgångar som Motala har deltagit i.

Figur 5.2. Förtroende för tjänstemän och politiker i Motala



Kommentar: Figurerna baseras på datamaterial från SCB:s medborgarundersökningar och frågorna "Vad tycker du om hur kommunens politiker arbetar för kommunens bästa?" och "Vad tycker du om hur kommunens högre tjänstemän arbetar för kommunens bästa?". Respondenterna har fått svara på en skala från 1 till 10, där högre värden innebär större förtroende. Indelningen i respektive utanför centralort bygger på respondenternas egna svar.

För våra syften är frågorna "Vad tycker du om hur kommunens politiker arbetar för kommunens bästa?" och "Vad tycker du om hur kommunens högre tjänstemän arbetar för kommunens bästa?" av störst intresse. När vi ser till svaren visar det sig att det genomsnittliga förtroendet för kommunens politiker är något högre i centralorten än i ytterdelarna samtliga år, bortsett från 2019. I centralorten har förtroendet för politikerna varierat mellan undersökningstillfällena, om än marginellt. Detta gäller även bland medborgarna i ytterdelarna. Den högsta noteringen för centralorten är 5,6 år 2013, och den högsta för ytterdelarna är 5,1, vilket noterades samma år. Den lägsta noteringen för centralorten är 4,8 år 2019, och den lägsta för ytterdelarna är 4,2 år 2017.

Förtroendet för kommunens tjänstemän är samtliga år högre i centralorten än i ytterdelarna. Även förtroendet för tjänstemännen har pendlat marginellt mellan undersökningstillfällena, såväl hos de boende i centralorten som hos de boende i ytterdelarna. Den högsta noteringen för centralorten är 5,5 år 2013, och den högsta för ytterdelarna är 5,1 samma år. Den lägsta noteringen för centralorten är 4,9 år 2015, och den lägsta för ytterdelarna är 4,2 år 2017. Det sammantagna intrycket är emellertid a) att bestående skillnader finns, men b) att det samtidigt trots allt är ganska små skillnader mellan centrum och periferi när det kommer till förtroende för politiker och tjänstemän.

Det kommunövergripande perspektivet: att hålla samman en kommun

Låt oss nu byta synvinkel. Låt oss betrakta Motalas inomkommunala centrum-periferi-fråga ur det kommunorganisatoriska perspektivet och från centralortens utsiktspunkt. Vi har intervjuat kommunens utvecklingsstrateg – tillika ansvarig för kommunens landsbygdsfrågor – och diskuterat kommunens strategier visavi övriga tätorter i kommunen. Utvecklingsstrategen menar att det är tre strategier som gjort att framsteg nåtts i det kommunövergripande arbetet med landsbygdsfrågorna och för att hålla samman kommunen. Den första strategin är att kommunen sedan sju år tillbaka aktivt och medvetet jobbar med att bygga upp och stärka relationerna med de lokala utvecklingsgrupperna i kommunen. Kommunen bjuder in representanter för utvecklingsgrupperna till minst två stormöten om året och strategen uppmanar även övriga tjänstemän och politiker från kommunen att också delta. Utvecklingsstrategen anser att det är lärorikt för politikerna och tjänstemännen att ta del av hur invånarna i ytterdelarna resonerar, och menar att ”I takt med att vi närmar oss varandra och deltar i varandras aktiviteter så blir dialogen mycket mer konstruktiv” (Utvecklingsstrategen).

Utvecklingsstrategen menar också att en viktig del av hans arbete är att arbeta med att få bort en kultur av ett slags ”offermentalitet” ute i ytterdelarna. Med det avser han att en viss del av populationen ofta anser sig bli förfördelade i förhållande till centralorten. Han säger att hans känsla är att utvecklingsgrupperna, jämfört med när det här arbetet började, inte är lika benägna att slentrianmässigt kritisera kommunen utan har börjat ta allt fler egna initiativ och större ansvar för den situation som råder på den egna platsen.

Den andra strategin, som enligt honom nu pågått i tre år, är att kommunen har initierat tematiska landsbygdsdialoger. Han säger att det finns frågor som berör de flesta bygderna – exempelvis fiberfrågan och frågan om förbättrade kommunikationer. För kommunens del är det viktigt att de har en bra relation med Östgötatrafiken, vilket har föranlett att kommunen och bygderåden fått till två tematiska landsbygdsdialoger för att hitta goda kollektivtrafiklösningar. Att ha en god och aktiv dialog med Östgötatrafiken är värdefullt, menar han, då regionens satsningar riskerar att få negativa sidoeffekter för Motalas landsbygd.

I takt med att pendeln kom till länet drogs ju många busslinjer in på landsbygden ... Det har ju drabbat de perifera orterna väldigt hårt (Utvecklingsstrategen).

Den tredje strategin i kommunens lokala landsbygdsarbete, som också den pågått i tre år, är att en politisk arbetsgrupp skapats bestående av representanter från fullmäktiges åtta partier. Representanterna följer allt landsbygdsarbete och involveras när det uppstår någon fråga i en bygd.

Landsbygdsfrågorna, menar han, har därmed fått högre status och hamnat högre upp på dagordningen i kommunens olika nämnder.

Dessa strategier har, menar han, bidragit till att landsbygden upplever att kommunen lyssnar och bemöter medborgarnas tankar och idéer. Det viktigaste för bygderåden, tror han, är det fysiska mötet och att kommunen visar sig lyhörd och intresserad av deras utveckling. Även kommundirektören upplever att kommunen har fått i gång en allt bättre dialog med bygderåden, något han tror bidragit till att det idag inte finns ett allt för starkt missnöje mot kommunen.

Frågan om lokal landsbygdspolitik är spänningsfylld och komplicerad. I våra samtal med kommundirektören återkom han till att kommunen diskuterat hur mycket resurser det är motiverat att lägga på kommunens många mindre tätorter. Hur mycket ska det få kosta för att man i slutändan ska få till rimliga förutsättningar för kommunal verksamhet och att det ska vara attraktivt att leva och bo utanför centralorten? Det är inte bara de mindre och krympande orterna som behöver en hjälpande hand, även de växande och större orterna behöver stöd. Eftersom resurserna är begränsade måste kommunen hela tiden ställa sig frågan var resurserna gör mest nytta. Avvägningen mellan ekonomisk rationalitet och resurseffektivitet å ena sidan, och demokrativärden och samhällsbyggande, å den andra, är ingalunda enkel. Den kommer dessutom, enligt kommundirektören, att bli ännu besvärligare framöver, med tanke på att kommunen har ett beting om att spara 40 miljoner kronor årligen.

Mot den bakgrunden menar kommundirektören att det är avgörande att kommunen har ett strategidokument som är politiskt förankrat, så att man kan kommunicera med både medborgare och personal, samt med de verksamheter och de orter kommunen understödjer. En tydligt uttalad och politiskt välförankrad landsbygdsstrategi blir särskilt viktig när det kommer till verksamheter som inte är resurseffektiva, det vill säga de flesta verksamheter som finns utanför de större tätorterna Motala och Borensberg. I regel är dessa verksamheter svåra att driva effektivt för att de är för små. Kommundirektören menar att kommuninvånarna nog måste acceptera att det är lite dyrare att bedriva kommunala verksamheter i ytterdelarna – förutsatt att spelreglerna i förväg har definierats och strategin förankrats politiskt – eftersom det finns ett egenvärde i att hålla landsbygden vid liv. Han nämner också att det kan vara svårt att rekrytera personal till verksamheter i ytterdelar och att man inte ska utesluta att erbjuda andra arbetsvillkor för individer som är beredda att arbeta på den lokala landsbygden, till exempel en differentierad lönenivå som en potentiell strategi för att locka personal med rätt kvaliteter och utbildning i ytterdelarna.

Precis som i riket, är det svårt att inom en enda kommun att prata om *ett* sammanhängande "landsbygdsproblem", då förutsättningar och livsvillkor varierar mellan kommunens olika ytterdelar. Utvecklingsstrategen förtydligar denna poäng på följande sätt:

Vissa orter har lättare att få tillväxt än andra. [...] Vi har Klockrike, Fornåsa och Borensberg, som ligger i sydost och nära Linköping. Där är vi ganska säkra på att vi kommer att få en tillväxt [...] Sen norrut, det är tuffare med längre avstånd och då blir det tuffare att attrahera nya människor. [...] Norra delen, jag ska inte likna den vid Norrlands inland, men där kan man ha väldigt långt till service. Ta Godegård, de har tre mil in till centralorten. Ur ett östgötaperspektiv är det ganska mycket. Så, vi har väldigt perifer landsbygd som nästan är att betrakta som glesbygd. Där blir det naturligtvis bekymmersamt om servicen försvinner (Utvecklingsstrategen).

Utvecklingsstrategen påpekar att stora satsningar i infrastruktur skulle kunna vara en väg att vända utvecklingen i kommunens norra delar. Om Riksväg 50 blir klar, skulle det kunna innebära att Örebro blir en mer attraktiv pendlingsmarknad för Motalabor – i synnerhet för dem som i dag bor i norra delen av kommunen. Som kommundirektören påpekar: ett potentiellt hinder för att få till stånd den här typen av satsningar – som skulle kunna gynna Motalas norra delar – är att det kan vara svårt att få till stånd samverkan över kommungränser. Detta gäller kanske särskilt när de kommuner som ska samarbeta hör till olika regioner, och när dessutom den regionala nivån blir en viktig aktör att kommunicera och samverka med.

Som berördes ovan, menar kommundirektören att det är viktigt med en politiskt förankrad strategi för den lokala landsbygdspolitiken och en vilja att låta hela kommunen leva. Hur är det då med den saken? Enligt utvecklingsstrategen ligger de åtta politikerna i den politiska arbetsgruppen ganska nära varandra politiskt och det är sällan några ideologiska diskussioner. Kommundirektören upplever inte heller att partierna ligger särskilt långt ifrån varandra i landsbygdspåfrågorna – även om det var Moderaterna och Centerpartiet som drev frågan om att upphäva nedläggningen av skolan i Godegård. Efter skolnedläggningen har partierna kommit att bli något mer försiktiga och försöker hitta politisk samstämmighet kring hur man ska prioritera. Valet 2018 tycks ha blivit ett slags väckarklocka för partierna: utvecklingsstrategen menar att det maktskifte man såg i kommunvalet 2018 åtminstone till viss del indikerade att många motalabor röstade med ett landsbygdshjärta. Det hade kommit att utvecklas ett utbrett missnöje hos många av kommunens invånare efter skolnedläggningen och som flera av insändarna som återgavs ovan indikerade sågs den som ett symptom på hur illa Motalas landsbygd behandlades av centralorten. Även om skillnaderna är små mellan partierna, verkar frågor rörande stad och land ha blivit mer politiskt relevanta för partierna, eller som utvecklingsstrategen uttrycker det:

Just nu känns det som alla gör det [pratar om dimensionen centrum-periferi]. De slåss nästan om att vara mest landsbygdsvänlig (Utvecklingsstrategen).

I dessa sammanhang kan bygderåden vara en viktig kanal för ytterdelarna in till kommunen. Utvecklingsstrategen berättar dock att engagemanget i bygderåden varierar mellan delarna, men att det aktiveras och intensifieras i samband med något slags kris eller ett nedläggningshot uppenbaras. Han berättar att en del av bygderåden verkar tämligen tillfreds med sin situation, medan andra regelmässigt står på barrikaderna:

Engagemanget går hand i hand med hur perifert området är. Vi har väldigt starka utvecklingsgrupper norrut. Tjällmo, Karlsby, Godegård och till viss del Nykyrka, men engagemanget och problematiken är inte lika tydligt söderut på slätten (Utvecklingsstrategen).

Utvecklingsstrategen tror att de varierande socioekonomiska och geografiska förutsättningarna kan bidra till att förklara skillnaderna i aktivitetsgrad, då invånarna i kommunens södra delar inte riktigt har haft samma behov av stöd från det offentliga som invånarna norröver. Dessutom har den norra delen av kommunen tydligare drabbats av avfolkning. Detta har delvis berott på en brist på arbetstillfällen, vilken gjort att invånare dragit sig närmare storstäderna. Den mindre aktiviteten i de södra delarna, på slätten, kan därför möjligen förstås i termer av att "hälsan tiger still".

Ett annat bekymmer i kommunens ytterdelar är bristen på lediga boenden. Det hänger till viss del samman med ett ytterligare problem som lyfts fram, nämligen att bankerna är restriktiva med att låna ut pengar till hus- och tomtköp i kommunens mer perifera delar. Till dessa problem ska läggas att kommunen brottas med bredbandsuppbyggnaden på landsbygden. Den frågan ägs visserligen inte av kommunen, men de ansvarar för de mål som är uppsatta av regeringen. Kommundirektören tror att det absolut är nödvändigt att det finns fiber i varje hushåll om landsbygden ska överleva på lång sikt. Han uppskattar att ungefär 1 600 hushåll i Motala kommun står helt utanför bredbandsnätet och det skulle kosta drygt 100 miljoner kronor att förse alla dem med bredband.

Ytterdelarnas perspektiv: Vi behöver mer!

Låt oss nu ånyo skifta perspektiv, från tjänstemännens helikopterperspektiv på *hela* kommunen och alla dess delar, till de tre perifera orterna vi studerat närmare och representanterna för deras bygderåd. Ordföranden för bygderådet i Klockrike framhåller att deras ambition är att vara en nagel i ögat på kommunens beslutsfattare för att få dem att tillgodose landsbygdens behov. Bygderådets uppgift är, menar han, att inventera intresset hos invånarna i bygden, lyfta angelägna frågor och undersöka vad kommunen kan bidra med, samt på vilket sätt kommunen kan stimulera en marknad eller företag i bygden. Den huvudsakliga funktionen är emellertid, menar han, att stärka Klockrikes attraktionskraft, både för att möjliggöra inflyttning och för att värna befintliga invånarnas intressen. Enligt honom bevakar de framför allt

frågor som rör förskolan och skolan, eftersom de är bärande för tätortens långsiktiga fortlevnad.

Ordföranden för Tjällmos bygderåd menar att de i huvudsak driver frågor för att förbättra situationen för invånarna i Tjällmo, men berättar samtidigt att det förekommer att de hjälper andra ytterdelar – särskilt Godegård. Uppgiften för ett bygderåd, menar hon, är att träffa folket på bygden och höra vad de tycker ska förbättras och sedan föra deras åsikter in i kommunhuset. Vidare, menar hon, fyller bygderådet en funktion genom att anordna aktiviteter som bidrar till att stärka sammanhållningen i bygden. Hon understryker att de driver frågor för ortens bästa. De har fäst stor vikt vid frågor rörande skolan, fiber och ett tågstopp i Godegård.

Ordföranden för Klockrikes bygderåd anser att de har goda möjligheter att driva frågor. Han upplever att de har en god delaktighet och kan föra bra dialog med såväl politiker som kommunens tjänstemän – särskilt nöjd är han med kommunens utvecklingsstrateg, som han tycker lyckats skapa ett forum där politiker, tjänstemän och bygderåden kan mötas och regelbundet samtala om landsbygdens utmaningar. Han förklarar vidare att det finns en stor grupp missnöjda i orten, men att deras missnöje balanseras upp av en annan grupp av människor som aktivt tar del av utvecklingen och försöker påverka utvecklingen på ett positivt sätt.

Klockrikes ordförande tror att de flesta i bygden har ganska god förståelse för att det är tufft för en enskild kommun att kämpa emot rådande urbaniserings- och centraliseringstendenser. Av den anledningen, menar han, är bygderådet nöjt om det får igenom några av frågorna. Möjligheten att försöka i andra sammanhang än hos kommunen och politikerna finns också. Detta innebär dock inte att det saknas saker att vara missnöjd med: de vill ha en ambulerande distriktsjuksköterska och en högre turtäthet i kollektivtrafiken. Beslut som rör det senare, fyller han i, fattas emellertid på regional nivå och är därmed inte något som kommunen har självständig rådighet över.

Ordföranden för Tjällmos bygderåd upplever att mötena med de andra bygderåden, politikerna och tjänstemännen är givande. Det faktum att man kan ställa frågorna direkt, och få ett ansikte på beslutsfattarna i fråga, gör att upplevelsen är att avståndet till tjänstemän och politikerna i centralorten minskar. Men hon menar samtidigt att det finns ett missnöje som riktas mot centralorten, ett missnöje som med kraft väcks till liv när någon åtstramning eller nedläggning aktualiseras: "Nu är det tal om nedläggning av biblioteket och då lyfter irritationen igen" (Intervju 4). Hennes känsla är att många saknar förtroende för politikerna och tjänstemännen inne i centralorten, att det mesta händer i stan. Hon berättar att känslan av "vi mot dem" ofta uppstår, och fortsätter: "vi på landsbygden är ett bihang, känns det som" (Intervju 4).

Godegårds ordförande berättar att hans känsla är att förtroendet för politikerna och tjänstemännen sjönk dramatiskt efter nedläggningen av

skolan 2018/2019. Framför allt, menar han, var invånarna i bygden kritiska till själva tillvägagångssättet vid nedläggningen: politikerna valde att stänga skolan mitt under läsåret och inför nedläggningen saknades en dialog med Godegård och de som berördes av beslutet. Dessutom var deras argument haltande, menar han. Däremot är han är nöjd med den politiska arbetsgrupp som arbetar med landsbygdsfrågor. Han anser att de har en bättre dialog nu än i samband med nedläggningen av skolan, vilket inneburit att det allmänna förtroendet för politikerna och tjänstemännen ökat även om det finns de som är fortsatt missnöjda. Vidare är hans upplevelse att kommunen numera försöker att vara mer transparenta och lyhörda. Invånarna i Godegård är också nöjda med medborgardialogen som ägde rum i samband med framtagandet av den nya översiktsplanen.

Tjällmos ordförande berättar att den allmänna uppfattningen i Tjällmo är att det är brist på satsningar där, utan att de istället görs i centralorten. Hon anser att Tjällmoborna gör mycket själva, men att det måste vara kommunens ansvar att bistå ytterdelarna finansiellt.

Varför ska Motala få en ny lekpark och vi får bekosta vår själva? Sådana grejer som Motalabor får borde vi också få, för vi åker ju inte in till Motala för att leka med våra barn i lekparken [...] Ett annat exempel... Tjällmos bibliotek är det bibliotek som har flest böcker utlånade per invånare i kommunen, men de har lagt mycket pengar på renoveringen av biblioteket i Motala och gått med förlust, så de vill väl dra ner på de små biblioteken. [...] Motala är viktigast. [...] Vi hör ju lika mycket till Motala kommun och betalar lika mycket skatt som dom, så varför ska inte vi få lika stor del av kakan som dom, egentligen? (Intervju 4).

På liknande sätt anser ordföranden för bygderådet i Godegård att de inte blir styvmoderligt behandlade i jämförelse med andra ytterdelar, men däremot i förhållande till centralorten. Han menar att den allmänna uppfattningen i bygden är att skattepengarna från landsbygden hamnar i centralorten, i Motala. Av den anledningen upplever han att det är centralorten snarare än andra ytterdelar som de konkurrerar med om de begränsade resurserna.

I vårt samtal spekulerade Klockrikes ordförande om centraliserings-tendenserna kan innebära att vissa av kommunens ytterdelar inte kommer att överleva. Han berättar att de flesta i bygden förstår att de inte kan ha samma servicenivå i Klockrike som i centralorten, men att det ändå finns en nedre gräns för vad som är acceptabel grundläggande service. I och med digitaliseringen hyser han dock viss optimism, då han tror att det skulle kunna möjliggöra distansarbete och distansundervisning i större utsträckning. Även ordföranden för Godegårds bygderåd ger uttryck för en optimism då han tror att digitaliseringen kan skapa möjligheter. Han betonar samtidigt betydelsen av fiber, vilket han menar blir en hållhake eftersom de utanför samhället i Godegård inte har tillgång till fiber.

En intressant aspekt av centrum-periferifrågan rör det en av våra respondenter – Klockrikes ordförande – tar upp. Han tror att kraven på kommunal service skiljer sig mellan till exempel Klockrikeborna jämfört med Motalaborna. Vidare berättar han att Klockrike är en kommunal del med många skötselavtal, vilket innebär att invånarna i bygden själva tar på sig arbetsuppgifter mot en lägre ekonomisk ersättning från kommunen. Ordförande i Godegård är av uppfattningen att servicen försämras gradvis hela tiden, men han tror inte heller att många på den lokala landsbygden förväntar sig samma utbud på landsbygden som i stan. Samtidigt tror han att det kan finnas ett större och mer utpräglat missnöje bland Godegårdens äldre, då de ända sedan kommunsammanslagningen fått uppleva nedläggningar och neddragningar.

Både Klockrikes och Tjällmos ordförande anser att de politiska partiernas resonemang vad gäller lokal landsbygdspolitik liknar varandra, men båda upplever att det är tydligt att de som sitter i den politiska arbetsgruppen själva bor på landsbygden. Godegårdens ordförande upplever att de flesta partierna är intresserade av att diskutera inomkommunala skillnader numera, men att Centerpartiet möjligen sticker ut. Centerpartiet, uppfattar de, lägger lite fler förslag och har också starkt stöd i bygderna.

Klockrike ligger relativt nära centralorten men bussförbindelserna beskrivs som dåliga vilket förutsätter tillgång till bil för Klockrikeborna, menar ordförande. Dess geografiska läge gör det också lätt att ta sig till Borensberg där vårdcentral, folkhälsovård och apotek finns. Han berättar att den stora inflyttningen av barnfamiljer från i huvudsak Linköping vittnar om att Klockrike är en bra uppväxtmiljö för barnen. Ordförande uppskattar det till att 80 procent av de nyinflyttade tillkommit från Linköpingshället, varav de flesta arbetar där. Effekterna av att vara en växande ytterdel och ha en stor inflyttning från Linköping har fått konsekvenser för självförtroendet i Klockrike.

Vi skojar lite, men med lite allvar bakom, att om inte Motala kommun sköter Klockrike på ett bra sätt, så vill vi driva att vi ska tillhöra Linköping i stället. Vi har en god skattekraft här. [...] Vi är gynnade av att vi har det här läget mitt emellan Linköping och Motala, till skillnad från exempelvis Godegård. [...] Det återfaller hela tiden: får vi en rimlig service i förhållande till det vi levererar in till kommunen? Om vi är hyfsat bra inbetalare så lyfter vi ju frågor (Intervju 3).

Ett problem som Tjällmoborna upplever är att det i bygden är svårt att låna pengar till att köpa hus, samtidigt som det inte finns ett utbud av lediga befintliga hus och bostäder. Ordförande i bygderådet beskriver problematiken som ett moment 22. Det kommunala bostadsbolaget Platen har sålt av det mesta, vilket ordföranden i Tjällmo hävdar vittnar om att kommunen inte bedömer framtidsutsikterna för Tjällmo som goda. Enligt ordförande för Godegårdens bygderåd är skolan av största vikt för utvecklingen av Godegård.

Vidare menar han att fiber och en viss servicenivå också är nödvändigt för utvecklingen av en bygd. Han berättar att Godegård är stort till ytan men inte särskilt tätbefolkat och därför kan ses som Motala kommuns Norrland, vilket blir påtagligt i fiberfrågan.

5.6 Lärdomar: Slitningar och sammanhållning inom en kommun

Vårt explorativa nedslag i centrum-periferispänningar inom en och samma kommun väcker många tankar. Det ger vid handen – åtminstone i fallet Motala – att det inom en avgränsad kommun kan finnas variationer som liknar dem i riket som helhet. Här finns en centralort där de flesta och tyngsta administrativa, politiska, ekonomiska och kulturella institutioner är samlade. Här finns tätorter och landsbygd i söder, som gynnas av sin geografi och närheten till den större och växande kommunen Linköping. Här finns krympande orter i kommunens norra delar, med förhållandevis långa avstånd till såväl offentlig som privat service. Att balansera detta – satsningar i centralort, satsningar i växande ytterdelar kontra krympande periferier – är en tuff utmaning för en kommun; i synnerhet i dagsläget, när effektiviserings- och besparingskrav ligger över kommunsektorn. Motala illustrerar dessutom väl att förutsättningarna för små orter och landsbygd påverkas till stor del av hur långt de ligger från andra orter – inklusive sådana som ligger på andra sidan kommungränsen – liksom vilka satsningar (eller neddragningar) regionen bestämmer sig för.

I dag finns en övergripande strategi från kommunens sida att hålla hela kommunen levande. Den består av tre delstrategier som i korta drag går ut på att ytterdelarna ska få möjlighet att uttrycka sina åsikter med hjälp av en tätare dialog med tjänstemännen och politikerna. Den första strategin är regelbundna möten med de centralt initierade utvecklingsgrupperna. Den andra strategin baseras på tematiska landsbygdssdialoger, där frågor som är aktuella för bygderna behandlas. Den tredje strategin innefattar införandet av en politisk arbetsgrupp som innefattar en representant från varje parti som har till uppgift att bevaka landsbygdsfrågorna och fungera som ett bollplank för byggeråden. Det verkar inte föreligga några allt för stora skillnader i partiernas strategier i de frågor som berör stad och landsbygd. Såväl de representanter för ytterdelarna som vi intervjuat som tjänstemännen är av uppfattningen att politikernas resonemang är snarlika. Bland dem vi talat med finns en klar uppfattning om att landsbygdsfrågor numera tas på större allvar och får allt större utrymme i partierna. Orsaken till det tros vara det explosiva missnöjet och protesterna mot nedläggningen av skolan i Godegård, som många tror påverkade resultatet i 2018 års val och ledde till ett maktskifte i Motala.

I våra samtal med företrädare för de tre utvalda ytterdelarna, framkommer att de upplever sig styvmoderligt behandlade i den inomkommunala fördelningen av resurser. Den uppfattningen är särskilt uttalad i Tjällmo och

Godegård. I ytterdelarna finns en klar känsla av att mer resurser läggs på centralorten kontra ytterdelarna. Även om nedläggningen av äldreboendet i Tjällmo 2015, den första av de två stora nedläggningarna i Motala under 2010-talet, försvagade förtroendet för tjänstemännen och politikerna, förefaller det ha varit nedläggningen av skolan i Godegård som fick invånarna i kommunens ytterdelar att verkligen uppleva att centralorten systematiskt prioriteras på bekostnad av ytterdelarna. Nedläggningen hade inte bara konsekvenser i Godegård, utan verkar ha mobiliserat stora delar av Motalas landsbygd.

6. Slutsatser och implikationer

6.1 Sammanfattning

På olika håll i världen har man observerat en stigande polarisering mellan centrum och periferi. Mer rurala territorier har rest sig mot storstädernas ekonomiska, politiska och kulturella eliter, och börjat ge anti-etablissemangspartier och rörelser sitt stöd (t.ex. Mamonova & Franquesa 2020; Rodden, 2019; Rodríguez-Pose, 2018; McQuarrie, 2017; Guilluy, 2014; Strijker m.fl. 2015). I ljuset av en svensk utveckling där de avlägsna landsbygdskommunerna kontinuerligt tappat invånare och storstadsregionerna vuxit, kombinerat med ökad debatt om att staten har övergivit den svenska landsbygden (Hellerstedt, 2019; Dagens Samhälle, 2018), är det angeläget att studera om vi ser en sådan stad-landpolarisering även i Sverige.

Mot den bakgrunden var det första syftet med den här rapporten tredelat, att studera 1) förekomsten av stad-landpolarisering avseende attityder och värderingar, 2) om sådan polarisering ökat över tid, och 3) huruvida anti-etablissemangspartier har större väljarmässiga framgångar på landsbygden. Dessa analyser gjordes med utgångspunkt i kommuner, som vi med grund i Tillväxtanalys (2014) kommungruppsindelning kategoriserade utifrån dimensionen stad-land.

De skillnader i attityder och värderingar mellan stad och land som vi har funnit är dels påfallande små, dels förhållandevis konstanta över tid. Och trots att vi utifrån så kallade *usual suspects*-variabler noggrant undersökt där stad-landkonflikter borde uppenbara sig har vi inte funnit någon särskilt bördig mark för anti-etablissemangsrörelser på den svenska landsbygden. Som ytterligare stöd för den iakttagelsen ska också anmärkas att de partier som aktivt försökt slå mynt av en stad-landkonflikt historiskt sett inte lyckats göra imponerande avtryck i valstatistiken. På så vis har våra resultat slående likheter med de slutsatser som SNS Demokratiråd (Oscarsson m.fl. 2021: 14) nyligen dragit om det förmodat allt mer polariserade svenska samhällsklimatet, när de skriver att: "Med lite längre tidsperspektiv och med systematiska empiriska observationer i ryggen framstår inte vår tid som särskilt ideologiskt polariserad".

Visserligen har vårt syfte här främst varit deskriptivt, att undersöka om en konfliktlinje mellan stad och land alls verkar finnas, men det finns anledning att kort stanna upp och fråga sig varför vi inte ser någon stad-landspänning i Sverige materialiseras på samma sätt som den gjort i en rad andra länder. En arbetshypotes skulle kunna vara att det trots allt är så att den svenska likvärdigheten inte är så skakad i grundvalarna som ibland görs gällande. Visst, en del kvalitetsskillnader verkar finnas på skolområdet till storstadsområdets favör. Samtidigt finns exempelvis kvalitetsskillnader till landsbygdens favör vad rör äldreomsorg (t.ex. Mörk m.fl. 2019; jfr. RKA,

2021; SKR, 2020). Möjligen är livsvillkoren inte så väsensskilda – åtminstone inte än – mellan Sveriges storstadsregioner och dess landsbygd. Detta skulle i så fall eventuellt kunna förklaras med Sveriges förhållandevis ambitiösa kommunala utjämningsystem och – åtminstone historiskt sett – ambitiösa transfereringssystem som strävat efter att jämna ut livsvillkoren mellan såväl individer som generationer.

Emellertid går det inte att utesluta att det finns en viss potential för partier som önskar slå mynt av spänningen mellan stad och land. Vi har trots allt identifierat ett par intressanta, om än mindre, skillnader, framför allt när det gäller nöjdhet med den lokala demokratin. Det går inte att för all framtid utesluta att ett parti som envetet och strategiskt arbetar med att väcka landsbygdens animositet gentemot storstäder kan accentuera polariseringen och mobilisera landsbygdsväljare. Dock är det rimligt att fråga sig om röstmaximerande partistrateger ute i partihögkvarteren finner det mödan värt att revidera sina partiprogram för att aktivera denna konfliktlinje: De flesta prognoser pekar mot att våra avlägsna landsbygdskommuner kommer fortsätta dräneras på invånare. Och ju färre invånare, desto färre röster har partierna att hämta genom att sätta stad-landdimensionen på dagordningen. När detta dessutom riskerar att komma med alternativkostnaden att stöta ifrån sig storstadsväljare, är det många inte allt för sannolikt att den lilla stad-landklyfta vi observerat kommer att på allvar kunna politiseras. Dock, om ytterligare delar av landet ställs inför minskande befolkning och dystra framtidsutsikter kan den ekvationen förstås förändras.

Till rapportens andra syfte skiftade vi analysnivå – från riket som helhet till de enskilda kommunerna som egna territorier, och där vi litet mer explorativt har analyserat förekomsten av “lokala centrum-periferiproblem” och sett om dessa materialiserar sig i form av inomkommunal polarisering. Här vill mena att rapporten ger ett viktigt och originellt empiriskt bidrag. Vi har kunnat nyttja SCB:s medborgarundersökningar, som enskilda kommuner frivilligt valt att delta i, och vi har använt data från perioden 2015–2019 då 241 kommuner någon gång deltog. Sammantaget har vi därför kunnat göra analyser där omkring 113 000 individer besvarat likalydande enkäter, vilka samtliga innehåller en bakgrundsfråga om huruvida den svarande bor i kommunens centralort, en annan tätort eller någon annan del av kommunen.

Utifrån dessa analyser kunde vi bland annat konstatera att invånare utanför centralort i något mindre utsträckning upplever att 1) politiker lyssnar på invånarens synpunkter, 2) politiker arbetar för kommunens bästa, 3) tjänstemän arbetar för kommunens bästa samt 4) man har möjlighet att påverka beslut. Något förvånande fann vi emellertid små skillnader mellan centrum och periferi när det kom till nöjdhet med de tunga välfärdsområdena äldreomsorg och skola. Här återfinns spännande likheter med resultaten från våra

analyser av riket som helhet. Även där återfanns ett landsbygdsmissnöje med demokratirelaterade faktorer, men inga nämnvärda stad-landskillnader kunde observeras rörande tillit till och nöjdhet med välfärdens kärnverksamheter. Däremot kunde vi i de inomkommunala analyserna – grundade i data från Tillitsbarometern – se att invånare utanför centralort oroar sig för andra saker än centralortsbor oroar sig för samt tycks ha något dystrare framtidsutsikter. Allt detta beaktat är vår bedömning att centrum-periferidimensionen *inom* kommuner är aktuell, levande och i allra högsta grad en politisk realitet som kommunledningarna är tvungna att förhålla sig till.

För att ge detta helikopterperspektiv – den generella och aggregerade statistiken – kött och blod, kompletterade vi den med en djupdykning i ett fall: Motala kommun. Fallstudien visade med eftertryck hur flerkärnigheten i en kommun kan ge upphov till mycket svåra överväganden om prioriteringar, och därmed också potentiella slitningar mellan kommundelar som resultat. Exempelvis illustrerar turerna runt nedläggningen av skolan i Godegård hur frågan om den inomkommunala resursfördelningen mellan kommunens olika delar kan dels politiseras, dels göra stora avtryck i kommunala val. Fallstudien visade också hur en politisering av lokala centrum-periferispänningar kan bidra till att en kommun börjar tänka om och aktivt börjar utforma en mer genomtänkt lokal landsbygdspolitik där man formaliserar samråd med lokala bygderåd och tillsätter forum där landsbygdsfrågor kontinuerligt kan diskuteras över partigränserna.

6.2 Avslutande reflektioner

Enligt SCB:s befolkningsprognos kommer Sveriges befolkning att öka med över en halv miljon invånare mellan 2020 och 2030, vilket skulle medföra en befolkning om drygt 11 miljoner invånare. Men befolkningsutvecklingen spås bli mycket ojämn: det är storstäderna, andra större städer och pendlingskommuner nära storstäder som antas växa – och det med i genomsnitt 11 procent. De svenska landsbygdskommunerna förväntas däremot fortsätta krympa och i genomsnitt minska sin folkmängd med 5 procent, och det från redan låga nivåer då man över en lång tid redan tappat en stor del av sin befolkning. Med andra ord förväntas landet obönhörligen fortsatt dras isär i kraftigt växande storstadsregioner och krympande landsbygdskommuner.

Det är svårt för såväl enskilda kommuner som landsdelar att bryta en negativ befolkningsutveckling. Det handlar inte bara om att behålla de personer som redan bor där; tidigare flyttmönster har skapat en demografisk sammansättning där fler dör än vad det föds. Med andra ord måste fler personer flytta till Sveriges mer perifera områden för att de inte ska minska befolkningsmässigt.

Vad finns det då för möjligheter att locka fler att flytta till de områden som i dag krymper? I debatten förekommer i en stigande takt landsbygdsoptimistiska texter som framhåller att storstadsbornas längtan efter ett annat liv, till

exempel på landsbygden, har ökat: att man ledsnat på att köa till bostäder, till förskoleplatser och att sitta i ändlösa köer på väg till jobbet (t.ex. Johansson, 2019). Följaktligen menar vissa trendspanare sig se tecken på att flyttlassen vänder från stad till landsbygd (t.ex. Gröna arbetsgivare, 2020) och en del mäklare hävdar att potentiella köpare vill röra sig bort från urbana miljöer till landsbygd för att arbeta på distans (t.ex. Expressen 2020b, Mäklarvärlden 2020). Inte minst har sådan argumentation blivit vanligare mot bakgrund av att många har distansarbetat under coronapandemin: när man inte behöver vara på arbetsplatsen varje dag, eller till och med inte alls, öppnas nya möjligheter att välja var man bor.

Man kan sluta upp bakom denna optimism eller vara skeptisk mot den. Men alldeles oavsett vilken analys man gör kvarstår en kritisk fråga: även om arbetsgivare i pandemins kölvatten får större acceptans för distanslösningar, finns verkligen förutsättningar att bo och arbeta på den svenska landsbygden? De flesta som flyttar gör det i förhållandevis unga år. Om ett ungt par ska flytta ut till en mindre tätort eller ren landsbygd är det viktigt att det finns möjlighet för dem båda att hitta sysselsättning, lokalt eller på distans. Och för att distansarbete ska fungera krävs tillgång till internet med hög hastighet. Dessutom är tillgången till samhällsservice säkerligen en del i deras flyttbeslut, inte minst tillgången till en grundskola av god kvalitet och inom ett rimligt avstånd. Med tanke på de långa avstånden till samhällsservice i många landsbygdskommuner, liksom att regeringen missade 2020 års bredbandsmål – med konsekvensen att en stor del av landsbygden fortsatt saknar uppkoppling med hög hastighet (Lantbrukarnas riksförbund, 2021) – är det långt ifrån säkert att vi står inför en ny grön våg. Med det sagt har pandemin onekligen tvingat fram en ökad digitalisering, nya arbetsätt och större acceptans för distansarbete, något som sammantaget har potential att skänka ny attraktionskraft åt Sveriges landsbygd.

7. Referenser

- Algan Y. & P. Cahuc (2010). "Inherited Trust and Growth." *American Economic Review* 100(5): 2060–2092.
- Amcoff, J. (2015). "Befolkningens geografiska omfördelning i Sverige i början av 2000-talet", i *Urbanisering: utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges kommuner och regioner.
- Andersson, P. (1993). *Sveriges kommunindelning 1863–1993*. Mjölby: Draking.
- Andersson, R. (2020). "Varför har Sverigedemokraterna sina starkaste fästen på landsbygden?" *Ekonomisk Debatt* 48(5), 73–81.
- Bennett, R. J. (1989). "Stimuli to Administrative Reform", i R. J. Bennett (red.) *Territory and Administration in Europe*. London: Printer Publishers.
- Berg, L. & M. Solevid (2015). "Tracing a Political Cleavage: The Wolf Issue in Sweden." *Perspectives on European Politics and Society* 16(4): 488–522.
- Bjørnskov, C. (2003). "The Happy Few: Cross-Country Evidence on Social Capital and Life Satisfaction." *Kyklos* 56(1): 3–16.
- Brink, A. (2004). "The Break-up of Municipalities: Voting Behavior in Local Referenda." *Economics of Governance* 5(2), 119–135.
- Bäck, H. och F. Johansson (2001). *Kommunal demokrati under fyra decennier*. Stockholm: Liber.
- Cristaller, W. (1966 [1933]). *Central Places in Southern Germany*. Englewood: Prentice Hall. (Engelsk översättning, original från 1933).
- Dagens Samhälle (2018). "Trend: allt färre statliga jobb i glesbygd." 1 mars. Hämtad från: <https://www.dagensamhalle.se/chef-och-arbetsgivare/arbetsvillkor/trend-allt-farre-statliga-jobb-i-glesbygd/>
- DiMaggio, P., J. Evans och B. Bryson (1996). "Have American's Social Attitudes Become More Polarized?" *American Journal of Sociology* 102(3): 690–755.
- Ds 2020:29. *En utvecklad organisation för lokal statlig service: slutredovisning*. Stockholm: Regeringskansliet, Finansdepartementet.
- Ekengren, A. M. (2012). "Vargfrågan och politiska skiljelinjer: Intressemobilisering i Sverige." *Statsvetenskaplig tidskrift* 114(4): 523–550.
- Enlund, D. (2020). *Contentious Countrysides: Social Movements Reworking and Resisting Public Healthcare Restructuring in Rural Sweden*. Umeå: Umeå universitet, Institutionen för geografi.
- Eriksson, C. (1999). "Lokalt engagemang med platsideologisk bas." Arbetsrapport. Örebro: Novemus, Örebro.
- Erlingsson, G. Ó. (1999). "Kommundelningar: de rikas uttåg från det gemensamma eller demokratins räddning?" Magisteruppsats. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.

- Erlingsson, G. Ó. (2005). "Modelling Secessions from Municipalities." *Scandinavian Political Studies* 28(2): 141-159.
- Erlingsson, G. Ó., H. Oscarsson och R. Öhrvall (2020). "Landsbygden slår tillbaka?", i U. Andersson, A. Carlander och P. Öhberg (red) *Regntunga skyar*. Göteborg: Göteborgs universitet, SOM-institutet.
- Erlingsson, G. Ó., J. Ödalen och E. Wångmar (2015). "Understanding Large-scale Institutional Change: Social Conflicts and the Politics of Swedish Municipal Amalgamations 1952-1974." *Scandinavian Journal of History* 40(2): 195-214.
- Eythórsson, G. Th. och H. Jóhannesson (2002). *Sameining sveitarfélaga: áhrif og afleiðingar [Municipal Amalgamations: Impacts and Consequences]*. Akureyri: RHA.
- Eythórsson, G. Th. och V. Karlsson (2018). "The Impact of Amalgamations on Services in Icelandic Municipalities", *Nordicum - Mediterraneum. Icelandic E-Journal of Nordic and Mediterranean Studies*, 13.
- Expressen (2020a). "Extremhögern lockar familjer till kulturhus för svenskar." 10 maj. Hämtad från: <https://www.expressen.se/premium/politik/extremhogern-lockar-barnfamiljer-till-kulturhus-for-svenskar/>
- Expressen (2020b). "Lista: hetaste husen på bosajten Hemnet." Hämtad från: <https://www.expressen.se/kvallsposten/lista-hetaste-husen-pa-bosajten-hemnet/>
- Fridolfsson, C. och G. Gidlund (2002). *De lokala partierna och den nya politiska kartan*. Örebro: Novemus, Örebro universitet.
- Gidlund, Janerik (1978). *Aktionsgrupper och lokala partier*. Lund: CWK Gleerups.
- Grimes, M., och P. Esaiasson (2014). "Government Responsiveness: A Democratic Value with Negative Externalities?" *Political Research Quarterly* 67(4): 758-768.
- Gröna arbetsgivare (2020). "Landsbygdens revansch: fler flyttar ut." Hämtad från: <https://www.grona.org/om-oss/vara-fokusfragor/fler-flyttar-till-landet/>
- Guilluy, C. (2014). *La France périphérique: Comment on a sacrifié les classes populaires*. Paris: Flammarion.
- Gustafsson, A. (1996). *Kommunal självstyrelse*. Stockholm: SNS.
- Hellerstedt, L. (2019). "Allt glesare mellan statens kontor." *Publikt* 22 augusti.
- Herlitz, U. (2000). *Platsideologi: bygderörelsen och demokratiska perspektiv i det postindustriella samhället*. Östersund: Institutet för regionalforskning.
- Herlitz, U. (red.) (2002a). *Låt mångfalden blomstra: lokal demokrati i Nordiska länder*. Stockholm: Nordregio.
- Herlitz, U. (2002b). *Bygdens röst: mellan medborgare och kommun*. Stockholm: Hela Sverige Ska Leva.

- Holmberg, S., P. Hedberg och Y. Larsson (2020). *Ökad polarisering mellan landsbygd och storstad 1986–2019?* Göteborg: Göteborgs universitet, Valforskningsprogrammet.
inlandsupproret.se
- Johansson, L. (2019). "Vi längtade till landsbygden redan innan coronaviruset bröt ut." *Land & Lantbruk*. Hämtad från: <https://www.landlantbruk.se/ledare/vi-langtade-till-landsbygden-redan-innan-coronaviruset-brot-ut/>
- Ladner, A., N. Keuffer och H. Baldersheim (2016). "Measuring Local Autonomy in 39 Countries (1990–2014)." *Regional & Federal Studies* 26(3): 321–357.
- Lantbrukarnas riksförbund (2021). "Ny statistik: 45 procent av landsbygdsborna saknar fiber." Hämtad från: <https://www.lrf.se/mitt-lrf/nyheter/riks/2021/03/ny-statistik-45-procent-av-landsbygdsborna-saknar-fiber/>
- Ljunge, M. (2014). "Social Capital and Health: Evidence that Ancestral Trust Promotes Health among Children of Immigrants." *Economics & Human Biology* 15: 165–186.
- Mamonova, N. och J. Franquesa (2020). "Right Wing Populism in Rural Europe. Introduction to the Special Issue." *Sociologia Ruralis* 60(4), 702–709
- Marien, S., och H. Werner (2019). "Fair Treatment, Fair Play? The Relationship between Fair Treatment Perceptions, Political Trust and Compliant and Cooperative Attitudes Cross nationally." *European Journal of Political Research* 58(1): 72–95.
- McQuarrie, M. (2017). "The Revolt of the Rust Belt: Place and Politics in the Age of Anger." *British Journal of Sociology* 68(1): 120–152.
- Meklin, P. och M. Pekola-Sjöblom, red. (2013). *Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturreformen i Finland*. Sammanfattande resultat från utvärderingsprogrammet ARTTU 2008–2012. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.
- Montin, S. (1994). "Neighbourhood Councils in Sweden 1980–1993: Some Experiences", i *The Size of Municipalities, Efficiency and Citizen participation*. Bryssel: Council of Europe. Local and regional authorities in Europe.
- Motala kommun (2020). "Orter i Motala kommun". Tillgänglig: <https://www.motala.se/kommun-och-politik/kommunfakta/orter-motala-kommun/>
- Mäklarvärlden (2020). "Ökat intresse för landsbygden – men går det att jobba?" Hämtad från: <https://maklarvarlden.se/2020/09/okat-intresse-for-landsbygden-men-gar-det-att-jobba/>
- Mörk, E., G. Ó. Erlingsson och L. Persson (2019). *Kommunernas framtid*. Stockholm: SNS.

- Nielsen, P. (2003). *Kommundelning och demokrati: om sammanläggning och delning av kommuner i Sverige*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.
- Nilsson, L. (2013). "Vad är, vad gör, vem bestämmer – kommunerna 1863–2013", i L. Nilsson och H. Forsell *150 år av självstyrelse: kommuner och landsting i förändring*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Nilsson, L. och J. Westerståhl (1997). "Lokal självstyrelse i Sverige", i S. Jönsson m.fl. *Decentraliserad välfärdsstad: demokrati, effektivitet och service*. Stockholm: SNS.
- Okamoto, M. (2012). "Municipal Amalgamations: Who is Happy?", uppsats presenterad vid IPSA-konferensen i Spanien 8–12 juli, Madrid.
- Oscarsson, H., T. Bergman, A. Bergström och J. Hellström (2021). *Polarisering i Sverige*. Stockholm: SNS.
- Oscarsson, H. och S. Holmberg (2016). *Svenska väljare*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Oscarsson, H., och S. Holmberg (2010, red). *Väljarbeteende i Europaval*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet.
- Oscarsson, H., och S. Holmberg (2004, red). *Kampen om euron*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen vid Göteborgs universitet
- Regeringen (2016). "Stärkt gemenskap mellan stad och land." 17 december 2016. Nås på: <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/12/starkt-gemenskap-mellan-stad-och-land/>
- RKA (2021). *Effektivitet i kommuner*. Stockholm: Rådet för främjandet av kommunala analyser.
- Rodden, J. A. (2019). *Why Cities Lose: The Deep Roots of the Urban-Rural Divide*. New York: Basic Books.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). "The Revenge of the Places That Don't Matter (and What to Do about It)." *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 11(1): 189–209.
- Rokkan, S. och D. W. Urwin (1983). *Economy, Territory, Identity, Politics of West European Peripheries*. London: Sage.
- Rosén, H. & K. Örstadius (2016). "Klyftan mellan stad och land vår viktigaste fråga." *Dagens Nyheter*, 23 november. Hämtad från <https://www.dn.se/arkiv/nyheter/klyftan-mellan-stad-och-land-var-viktigaste-fraga/>
- Rothstein, B. & S. Holmberg (2020). "Social trust – the Nordic Gold?" QoG Working paper 2020:1. Göteborg: Göteborgs universitet, The Quality of Government Institute.
- SCB. "Invånare per kvadratkilometer i Motala." Hämtad från: https://www.h5.scb.se/kommunfakta/k_frame.htm
- SCB. "Invånare per kvadratkilometer i riket." Hämtad från: <https://www.scb.se/hitta-statistik/sverige-i-siffror/manniskorna-i-sverige/befolkningstathet-i-sverige/>

- SKR (2020a). Tabeller till Sektorn i siffror. Hämtad från: <https://skr.se/skr/ekonomijuridik/ekonomi/sektornisiffror/tabellertillsektornisiffror.35770.html>
- SKR (2020b). "Småkommuners kvalitet." Hämtad från: <https://skr.se/download/18.2b9356b71784ab0c9851975e/1616421128706/SKR-studie-om-sma-kommuners-kvalitet.pdf>
- Sellers, J. M. och A. Lidström (2007). "Decentralization, Local Government, and the Welfare State." *Governance* 20(4): 609–632.
- Shekarabi, A. (2018). "Klyftan mellan stad och land får inte fortsätta växa." *Land och lantbruk* 18 maj. Hämtad från: <https://www.landlantbruk.se/debatt/shekarabi-klyftan-mellan-stad-och-land-far-inte-fortsatta-vaxa/>
- SOU 1961:9. *Principer för en ny kommunindelning*. Stockholm: Inrikesdepartementet.
- SOU 1993:90. *Lokal demokrati i utveckling*. Stockholm: Civildepartementet.
- SOU 2016:26. *På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder: landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2018:74. *Lite mer lika: översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2017:1. *För Sveriges landsbygder: en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2018:43. *Statliga servicekontor: mer service på fler platser*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SOU 2020:8. *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Stein, J., M. Buck och H. Björnå (2021). "The Centre-periphery Dimension and Trust in Politicians: the Case of Norway" *Territory, Politics, Governance* 9(1): 37–55.
- Strijker, D., G. Voerman, I. J. Turluin (2015). *Rural Protest Groups and Populist Political Parties*. Amsterdam: Wageningen Academic Pub.
- Summers, L. (2019). "We No Longer Share a Common Lived Experience." *Washington Post* 9 oktober. Hämtad från: https://www.washingtonpost.com/opinions/we-no-longer-share-a-common-lived-experience/2019/10/08/f037b9e4-e9eb-11e9-9c6d-436a0df4f31d_story.html
- Suzuki, K. och K. Sakuwa (2016). "Impact of Municipal Mergers on Local Population Growth: An Assessment of the Merger of Japanese Municipalities." *Asia Pacific Journal of Public Administration* 38(4): 223–238.
- Syssner, J. (2020). *Pathways to Demographic Adaptation*. Cham: Springer.
- Taghizadeh Larsson, J. *Power from Below? The Impact of Protests and Lobbying on School Closures in Sweden*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

- Tillväxtanalys (2014). "Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik." Rapport 2014/4. Östersund: Tillväxtanalys.
- Torneus, E. och C. Wickbom (2018). "Kvinnors erfarenheter av att ha över tio mil till närmaste förlossningsklinik." Magisteruppsats. Borås: Högskolan i Borås.
- TT (2019, 21 februari). "Glesbygden fortsätter tappa invånare". *Aftonbladet* 21 februari. Hämtad från <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/wEqPpA/glesbygden-fortsatter-tappa-invanare>
- Uba, K. (2016). "Deliberative Protests? Persuading Politicians not to Close Schools in Swedish Municipalities." *Revista Internacional de Sociología* 74(4): e046.
- Vestin, E. (2018). *Sverigedemokraterna i den svenska geografin*. Underlagsrapport till LO:s jämlikhetsutredning. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige .
- Voda, P. & P. Svacinová (2020). "To Be Central or Peripheral? What Matters for Political Representation in Amalgamated Municipalities?" *Urban Affairs Review* 56(4): 1206–1236.
- Wennberg, T. (2014). "Långa avstånd hindrar god vård för bensköra". *Sveriges Radio*. Hämtad från: <https://sverigesradio.se/artikel/5826121>
- Wängmar, E. (2003). *Från sockenkommun till storkommun: en analys av storkommunreformens genomförande 1939–1952 i en nationell och lokal kontext*. Växjö: Växjö universitet.
- Wängmar, E. (2013). *Från storkommun till kommunblock: en djupstudie av reformen som skapade de moderna svenska kommunerna 1959–1974*. Stockholm: Centrum för kommunhistoria.
- Wänström, Johan (2015). *Åtta skolexempel på lokal demokrati? Folkvalröstningar och politiskt ledarskap i arbetet med att reformera kommunala skolorganisationer*. Göteborg: Kfi, Natkom.
- Yamada, K. (2018). "From a Majority to a Minority: How Municipal Mergers in Japan Changed the Distribution of Political Powers and the Allocation of Public Services within a Merged Municipality." *Urban Affairs Review* 54(3): 560–592.
- Yamada, K. och K. Arai (2020). "Do Boundary Consolidations Alter the Relationship between Politicians and Voters? The Case of Municipal Mergers in Japan." *Local Government Studies*. Early view online: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/03003930.2020.1761335>
- Öhberg, P. (2021). "Med ökat fokus på brottslighet." Presentation, det nationella SOM-seminariet 31/03/2021. Hämtad från: <https://www.gu.se/som-institutet/resultat-och-publikationer/presentationer>
- ÖP (2006). "Motala kommuns översiktsplan". Hämtad från: <https://www.motala.se/media/uploads/%C3%96versiktsplan-2006.pdf>

Tidningsartiklar

- Motala Vadstena Tidning (2020). "Rosemaj startar namninsamling för biblioteket." Hämtad från: <https://mvt.se/nyheter/rosemaj-startar-namninsamling-for-biblioteket-om6524773.aspx>
- Motala Vadstena Tidning (2019a). "Lösning nära för kritiserad räddningsstation." Hämtad från: <https://mvt.se/artikel/4r13n7xj>
- Motala Vadstena Tidning (2019b). "Sparåtgärder att vänta för både skola och förskola." Hämtad från: <https://app-retriever-info-com.e.bibl.liu.se/go-article/05080720190325598b45033b73cff5114f136897c02cc/null/archive/search?sessionId=d796da28-dedd-4587-a070-fc1b1a8938b9&&theme=light>
- Motala Vadstena Tidning (2018a). "Den nya Motalaskandalen." Hämtad från: <https://mvt.se/asikter/insandare/den-nya-motalaskandalen-om5013122.aspx>
- Motala Vadstena Tidning (2018b). "Vilket ort står på tur?" Hämtad från: <https://mvt.se/asikter/insandare/vilken-ort-star-pa-tur-om5405399.aspx>
- Motala Vadstena Tidning (2018d). "Landsbygden förlorar allt." Hämtad från: <https://mvt.se/asikter/insandare/landsbygden-forlorar-alltid-om5337108.aspx>
- Motala Vadstena Tidning (2017a). "Nedläggning är ny Motalaskandal." Hämtad från: <https://mvt.se/asikter/insandare/nedlaggning-ar-ny-motalaskandal-om4846670.aspx>
- Motala Vadstena Tidning (2017b). "Föräldrar fastnar i en fälla." Hämtad från: <https://mvt.se/asikter/insandare/foraldrar-fastnar-i-en-falla-om4890188.aspx>
- Motala Vadstena Tidning (2018c). "Valet är vår enda chans." Hämtad från: <https://mvt.se/om5330279>
- Motala Vadstena Tidning (2016). "Gör om och gör rätt." Hämtad från: <https://app-retriever-info-com.e.bibl.liu.se/goarticle/00091320160923250312523/null/archive/search?sessionId=d796da28-dedd-4587-a070-fc1b1a8938b9&&theme=light>
- Motala Vadstena Tidning (2013). "Pendeln slår hårt mot landsbygden." Hämtad från: <https://nogo.retrieverinfo.com/prod?a=7311&d=050807201302093138952&s=50807&sa=2001726&x=11603c90f28bc1a14773c2e046294711&tz=Europe/Stockholm&t=1590669126>

Intervjuer

Intervju 1: Ingesson, Peter; kommundirektör, Motala kommun. 2020.

Intervju 23 mars.

Intervju 2: Bengtsson, Anders; utvecklingsstrateg, Motala kommun. 2020.

Intervju 25 mars.

Intervju 3: Svensson, Lars-Göran; ordförande för Klockrikes bygderåd.

2020. Intervju 30 mars.

Intervju 4: Sunden Joge, Maria; ordförande för Tjällmos bygderåd. 2020.

Intervju 30 mars.

Intervju 5: Hjelm, Martin; ordförande för Godegårds bygderåd. 2020.

Intervju 16 april.

Centrum mot periferi?

Om missnöje och framtidstro i Sveriges olika landsdelar

Runt om i världen har en ökad polarisering mellan stad och land, mellan centrum och periferi, observerats. I många länder tycks det som om invånare i mer rurala landsdelar rest sig mot storstädernas ekonomiska, politiska och kulturella eliter och givit antietablissemangspartier och populistiska rörelser sitt stöd.

Samtidigt har vi under flera decennier sett en svensk utveckling där avlägsna landsbygdkommuner kontinuerligt tappat invånare och fått en förändrad demografi med allt färre i arbetsför ålder. Däremot har storstadsregionerna vuxit kraftigt under samma period. Parallellt med detta har en debatt pågått om att det offentliga har övergivit den svenska landsbygden.

Mot den bakgrunden är centrum och periferi en relevant politisk skiljelinje att studera också i Sverige. Denna rapport tar sig an detta övergripande ämne och analyserar dels skillnader mellan stad och land i riket som helhet, dels skillnader mellan centralort och omkringliggande orter och landsbygd inom kommuner.

De resultat som presenteras bygger på omfattande datamaterial från en blandning av källor: de nationella SOM-undersökningarna (1998–2019), Statistiska centralbyråns medborgarundersökningar som 241 kommuner frivilligt deltagit i (2015–2019), Tillitsbarometern som 49 kommuner deltagit i (2020/2021), samt officiell statistik. Det kvantitativa materialet har kompletterats med en fallstudie av en svensk kommun.

Rapporten är skriven inom ramen för forskningsprojektet "Ett polariserat samhälle? Hur nationell och lokal urbanisering formar Sverige", som är finansierat av Länsförsäkringars forskningsfond.

Författare är Gissur Ó Erlingsson (biträdande professor, CKS), Richard Öhrvall (biträdande universitetslektor, CKS och Institutet för Näringslivsforskning), Susanne Wallman Lundåsen (universitetslektor, CKS) och Arvid Zerne (mastersstudent, statsvetenskap, Linköpings universitet).