



Sveriges lantbruksuniversitet  
Swedish University of Agricultural Sciences

Fakulteten för naturresurser och  
jordbruksvetenskap

## Vad är det som ska utvecklas?

- En studie av två kommuners arbete med landsbygdsutveckling

What will be developed?

- A study of two municipalities work with rural development

*Linn Eriksson*

## Vad är det som ska utvecklas?

- En studie av två kommuners arbete med landsbygdsutveckling

What will be developed?

- A study of two municipalities work with rural development

*Linn Eriksson*

**Handledare:** Kjell Hansen, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Examinator:** Malin Beckman, Sveriges lantbruksuniversitet,  
Institutionen för stad och land

**Omfattning:** 15 hp

**Nivå:** Grundnivå, G2F

**Kurstitel:** Självständigt arbete i landsbygdsutveckling

**Kurskod:** EX0523

**Program/Utbildning:** Agronomprogrammet - landsbygdsutveckling

**Utgivningsort:** Uppsala

**Publiceringsår:** 2017

**Upphovsrätt:** Samtliga bilder i arbetet publiceras med tillstånd från upphovsrättsinnehavaren

**Elektronisk publicering:** <http://stud.epsilon.slu.se>

**Nyckelord:** Landsbygdsutveckling, byråkrati, policy, implementering, planering

**Sveriges lantbruksuniversitet**  
**Swedish University of Agricultural Sciences**

Fakulteten för naturresurser och jordbruksvetenskap  
Institutionen för stad och land

*- Organisation? sade hon. Vi söker ingen organisation. Det som är organiskt behöver inte organiseras. Ni bygger utifrån, vi byggs inifrån. Ni bygger med er själva som stenar och faller sönder utifrån och in. Vi byggs inifrån som träd, och det växer ut broar mellan oss som inte är av död materia och dött tvång. Från oss går det levande ut. I er går det livlösa in.*

*Karin Boye, Kallocain 1940*

## **Sammanfattning**

Är landsbygdsutveckling samma sak överallt? Den här kandidatuppsatsen som är gjord inom ämnet landsbygdsutveckling visar på hur två kommuner, med olika förutsättningar, arbetar med landsbygdsutveckling. Studien är gjord som en jämförelse mellan Haparanda och Uppsala kommun, dels genom studier av dokument och dels genom kvalitativa intervjuer. Kommunernas egna storlek och dess avstånd till storstadsregioner är de centrala skillnaderna i vilka förutsättningar de har.

Studien berör de byråkratiska och organisatoriska processer som är tänkta att leda till utveckling av landsbygden. Med exempel på insatser som gjorts för landsbygdens utveckling påvisas olikheter och skillnader i hur den stora vs den lilla kommunen hanterar landsbygdsfrågor. Den visar också på hur olika insatser får olika betydelse beroende på platsens förutsättningar.

Nyckelord: *Landsbygdsutveckling, byråkrati, policy, implementering, planering.*

## **Innehåll**

Sammanfattning .....	2
1. Inledning .....	4
1.1 Metod.....	5
2. Teori.....	6
2.1 Begrepp .....	6
2.2 Genomförande i olika nivåer .....	7
2.3 Byråkrati .....	10
2.4 Dokument .....	11
3. Landsbygdsutveckling i Haparanda.....	11
3.1 Samarbete och dialog .....	13
3.2 Attraktionskraft .....	15
4. Landsbygdsutveckling i Uppsala .....	15
4.1 Sveriges största landsbygdskommun.....	16
5. Centralorten i fokus .....	18
5.1 Infrastruktur/tillgänglighet .....	18
5.2 Tillgänglighet/centralort som servicecenter .....	19
5.3 Relationen mellan stad och land.....	21
6. Byråkratin .....	23
6.1 Leader som exempel.....	25
7. Dokument.....	27
7.1 Avtal med andra aktörer .....	29
8. Diskussion.....	30
8.1 Definitionen av landsbygd.....	30
8.2 Vad är landsbygdsutveckling .....	31
8.3 Gränsen mellan stad och land.....	32
Källor och litteratur .....	36
Bilagor.....	39

## 1. Inledning

Utgångspunkten för den här studien var Uppsala kommuns nya landsbygdsutvecklingsprogram, vilket släpptes i januari 2017. Intresset för ämnet föddes ur Uppsalas slogan om att bli ”Sveriges bästa landsbygdskommun”. Definitionsmässigt är Uppsala kommun inte en landsbygdskommun, vilket förde tankarna mot att göra en jämförelse med en landsbygdskommun där förutsättningarna för landsbygdsutvecklingsarbete ser annorlunda ut. Att jämföra kommuners arbete kring landsbygdsutveckling skulle kunna identifiera en rad olika aspekter och förutsättningar för att lyckas med arbetet. Genom att studera de insatser som riktats mot landsbygden samt utfallet av dessa skulle en kartläggning av aktiviteter kunna visa på vad som skapar utveckling på landsbygden. Med utgångspunkt i kommunernas olikheter kan det också identifieras vilka insatser som gynnar landsbygden oavsett strukturella förutsättningar och vilka insatser som enbart har (positiva) effekter under vissa förutsättningar. En sådan studie skulle dock kräva en långt mer kvantitativ undersökning vilket inte var möjligt inom ramarna för en kandidatuppsats och undersökningen landade därför i en kvalitativ jämförelse av hur två kommuner med olika förutsättningar angriper landsbygdsutvecklingsfrågor. Syftet var att ta reda på hur de ser på sin landsbygd, vilka frågor som prioriteras och hur de olika förutsättningarna skapar olika förhållningssätt till landsbygdsutvecklingsarbete.

Då en del av syftet med studien var att identifiera olika insatser kommuner gör för sin landsbygd har någon definition av vad som är landsbygdsutveckling eller specifika områden inte gjorts i förväg. Kommunerna har själva fått lyfta fram de aspekter de anser varit vik-

tiga för landsbygdsutvecklingen, samt hur de arbetar kring dessa områden.

## **1.1 Metod**

För att kunna göra en jämförelse av två kommunens landsbygdarbete behövs först en bild av dem var för sig vilket presenteras i kommande kapitel. Vad som upptäcktes när arbetet med materialet startade var att sättet kommunerna angrep landsbygdsutveckling på var så olika att en jämförelse rakt av i princip var omöjlig. Luckorna i materialet var alldeles för stora. Däremot var skillnaderna också talande för hur landsbygdsutvecklingsarbetet sker och på vilket sätt frågorna angrips.

I studierna av Uppsala var dokument bland det första som dök upp. Landsbygdsprogrammet är det första exemplet men utifrån det kommer arbetsplaner, projektplaner, avtal och projektredovisningar. Helt enkelt en rad dokument av olika karaktär, som tycks utgöra stommen i Uppsala kommuns arbete med landsbygdsutveckling. Dessa dokument har därmed varit en viktig källa i mitt arbete.

Haparanda saknar däremot den utbredda dokumentation som Uppsala har, framförallt den som är riktad till allmänheten och finns tillgänglig på hemsidor. Studierna av Haparanda har därför skett genom kvalitativa intervjuer av personer anställda av kommunen, företagare, politiker och engagerade i hembygdsföreningar.

Ett antal gånger kändes de olika ingångarna i kommunernas landsbygdarbete som ett försök att jämföra äpplen med päron. Uppsalas tydliga utgångspunkt i dokument jämfört med Haparandas praktiska genomförande av projekt blev talande. Förutsättningarna och angrepp-

sätten är helt enkelt så olika att jämförelsen tvingades bli mellan *hur* snarare än *vad* kommunerna gjorde.

## 2. Teori

### 2.1 Begrepp

Samhällsvetenskapliga begrepp tenderar att användas olika beroende på sammanhang och kontext. Inte sällan övertas de i det mer vardagliga språket och får där en annorlunda innebörd mot den vilken används inom forskning (jfr Giddens 1987). För att förstå sammanhang och kontext i den här studien kommer här en rad begrepp presenteras så som jag valt att använda dem.

När jag refererar till *landsbygd* avser jag helt enkelt motsatsen till staden, allt som inte är stad. Viktigt i den här studien är att skilja på kommunernas olika storlekar och att de själva definierar sina landsbygder något olika. Haparanda stad är exempelvis inte större än flera av de tätorter som i Uppsala kommun räknas som landsbygd.

Med *diskurs* syftar jag på ”hur det talas om något”, alltså en mer vardaglig betydelse, snarare än som den diskursiva samtalsordning Foucault beskriver (Engdahl & Larsson 2006).

*Policy* anger dokument eller andra uttalanden som utgör avsiktsförklaringar kring, eller riktlinjer för att styra mer konkreta beslut. En policy är därmed starkt ideologiskt laddad och anger maktförhållanden om än ofta i dold form (Shore & Wright, 1997).



*Byråkrati* – Byråkratibegreppet är i det vardagliga språket ofta använt nästan som ett skällsord. Byråkratiska processer kritiseras för att vara ineffektiva, långsamma och förbise de mänskliga aspekterna. I studien är utgångspunkten för byråkratin Webers idealtypiska modell vilken beskriver byråkratin som rationell, effektiv och rättvis. (Lindkvist et. al. 2014 & Törnqvist R 2007)

Den policy som utformas kring landsbygdsutveckling uppstår inte i ett vakuum, utan förhåller sig till de *strukturella förutsättningar* som råder i det konkreta fallet. Sådana förutsättningar, exempelvis lagstiftning, befolkningstäthet och kommunikationer, skapar det *handlingsutrymme* som finns för landsbygden och dess utveckling (jfr Giddens 1984).

## **2.2 Genomförande i olika nivåer**

Landsbygdsutveckling innebär per definition att någon, i det här fallet en kommun, arbetar för att åstadkomma någon typ av förändring av det som definieras som landsbygd. För att förstå en sådan förändringsprocess kan utgångspunkten tas ifrån att förändringsarbetet sker genom rationella beslut vilka sedan förverkligas genom implementering. Aktiviteter och insatser för landsbygdsutveckling kan ta sin form på flertalet olika sätt. I studien har en mall i fyra nivåer använts för att kunna identifiera vad det är som sker i de olika aktiviteterna.

Den första nivån är den rent diskursiva där det enbart talas om landsbygden. Visioner, drömmar, idéer och den generella bilden som finns kring kommunens landsbygd diskuteras här utan några egentliga förpliktelser. Idé-insamlande från civilsamhället genom till exempel Landsbygd 2.0 i Uppsala eller Landsbygdsforum 2016 i Haparanda

kan räknas in här. Den andra nivån är där idéerna planläggs, struktureras och förpliktigas. Att skapa policydokument, styrdokument eller handlingsplaner kan vara metoder för detta. Den tredje nivån är den mest konkreta där arbetet genomförs i praktiken. I den fjärde nivån sammanfogas stegen i en helhet där en del inte kan verka oberoende av de andra. Tanken med mallen var att placera in olika aktiviteter i de olika stegen för att få en bild av vad för typ av aktivitet det är som genomförs.

### **1. Den talade nivån**

Idéer, ambitioner, önskningar och drömmar tar sin form.

Sker enbart i talad form och speglar vad kommunen skulle önska att de kunde göra helt utan begränsningar av resurser eller andra förutsättningar.

### **2. Policynivå**

Idéer konkretiseras, formuleras och planeras.

Det resulterar i motioner, policydokument, politiska beslut etc. Uppsållas landsbygdsutvecklingsprogram är ett exempel.

Fångar den politiska diskursen och den politiska debatten.

### **3. Praktik**

Vad som faktiskt sker i praktiken.

Handlingar och genomförande av projekt och insatser.

Genomförandet styrs ofta av materiella resurser och begränsningar.

Praktiken är också ofta den del av en diskurs människor möter.

### **4. Helheten**

Den samlade bilden av de tre nivåerna och samspelet mellan dem.

Inget av de tre stegen fungerar var för sig. Legitimiteten i processerna

bygger mycket på att det som pratas om och planeras faktiskt genomförs, men också omvänt att det som genomförs kan motiveras och förankras.

Förändringsarbete kan betraktas på en rad olika vis och olika modeller används beroende på förändringsarbetets karaktär. Den analytiskt-rationella modellen bygger på att förändringsprocessen inleds med en problemformulering, en strategi formuleras och implementeras och avslutas i en lärprocess. Förändringen går igenom olika faser där varje steg måste gås igenom innan nästa kan tas. Besluten är rationellt fattade utifrån expertkunskap och om ny information tillkommer i tidigare faser kan beslutet komma att ändras. (Lindkvist et al. 2014)

Ett något annorlunda grepp återfinns i etnometodologisk forskning, där den analytiskt-rationella modellen för beslutsfattande inte tas för given. Visserligen uppmärksammas att beslutsfattare genomgår en reflexiv process där varje nytt steg sätts i relation till det förra (Garfinkel 2002), men etnometodologin menar att det inte nödvändigtvis är så att man alltid utgår från en problemformulering (Warfield Rawls 2008). I lika hög grad kan man, i de konkreta fallen, räkna med att man utgår från de åtgärder som står till buds, och sedan konstruerar det problem åtgärderna kan lösa i efterhand.

En av de mest påtagliga skillnaderna mellan hur landsbygdsutvecklingsarbetet organiserades i Uppsala respektive Haparanda, var att man i Uppsala tydligt försökte följa en analytiskt-rationell modell, medan man i Haparanda i många fall genomfört projekt som först i efterhand pratats om som landsbygdsutveckling. Det diskursiva stadiet har där kommit in i efterhand. Haparanda kommuns uttalade strategier och skrivna policys är långt ifrån så omfattande som det arbete vilket genomförts i praktiken. I Uppsala är förutsättningarna de omvända, här

har ett gediget arbete lagts ner på att samla in och sammanställa den diskursiva nivån till ett landsbygdsprogram med tillhörande handlingsplan. Vad som mer konkret genomförts i praktiken framgår inte lika tydligt. Processen kan alltså även betraktas omvänt genom att de problem som ska lösas i själva verket konstrueras för att passa åtgärder som redan genomförts (Cicourel 1980).

Tilläggas bör också att allt som sker i en process inte alltid solklart kan placeras i en av de tre nivåerna. En del aktiviteter är mer flytande eller gränsöverskridande vilket skapar den fjärde helhetsnivån. Aktiviteter kan också gå igenom stadierna flera gånger eller placeras olika beroende på hur man bryter ner dem och i vilken skala de betraktas. Mallen ska därför inte ses som en i sig komplett teori utan snarare betraktas som ett stöd för att förstå de olika aktiviteter som sker inom ramarna för det kommunala landsbygdsutvecklingsarbetet. Empirin kommer därför snarare att diskuteras utifrån begreppen *byråkrati* och *dokument*.

### **2.3 Byråkrati**

Byråkratiska organisationer kännetecknas av en hierarkisk struktur styrd av regler och rutiner. Den byråkratiska organisationen skall vara förutsägbar. Tjänstemännen är anlitad för sin kompetens och sakkunskap baserat på meriter. Den byråkratiska organisationen har en starkt specialiserad arbetsuppdelning där målet är resultat. Syftet är rationalitet och effektivitet där personliga aspekter som favorisering, korruption, personlig hänsyn och personligt godtycke ska undvikas. Beslutsfattare ska inte ha något personligt intresse i de beslut denne fattar. (Törnqvist, R 2007, Lindkvist et. al, 2014)

Webers modell av byråkratin bygger på fyra huvudkomponenter:

- Arbetsindelning och specialisering
- Hierarkisk struktur
- Generella regler
- Karriärsystem

*”Idealtypen motsvarar inte vissa bestämda fenomen i verkligheten utan ska tjäna till att analysera och sammanfatta bestämda delar av världen” (Lindkvist et al, 2014 s. 51)*

## **2.4 Dokument**

Ett resultat av den byråkratiska organisationens arbete är skapandet av dokument. För att säkerställa det rationella och opersonliga hanterandet av ärenden produceras dokument för policys, regler, beslut etc. I organisationer spelar dokumenten en roll för att göra beslutsfattandet mer generaliserande, opersonligt, byråkratiskt och anonymt. Dokumenten skyddar den beslutsfattande tjänstemannen från personligt ansvar genom att legitimera och skapa auktoritet, samtidigt som dokumentationen ökar allmänhetens rättssäkerhet (Shore & Wright, 1997).

## **3. Landsbygdsutveckling i Haparanda**

*I början av mars ligger snön fortfarande i ett tjockt lager över Haparanda. Vårsolen som försiktigt börjar värma under några timmar på dagen förvandlar de ojämna gatorna till floder av smältvatten, snöslask och is. Gångvägarna är fortfarande täckta av snövallar. Under min joggingrunda genom staden får jag samsas med bilar, gångtrafikanter och några enstaka cyklister om det utrymme som finns på gatorna, något som trots sicksackande för att undvika de värsta vat-*

*tenmassorna inte visar sig vara särskilt problematiskt. Trafiken i Haparanda är sparsam och även om vårsolen strålar är bara ett fåtal människor ute. Jag tar vägen över torget där kommunhuset ligger i ena hörnet. Den bruna, fyrkantiga byggnaden står i kontrast mot det pampiga stadshotellet från sekelskiftet precis intill. En gång i tiden var Haparanda den enda länken mellan länderna i väst och de stora imperierna i öst och på stadshotellet möttes allehanda personer i sina mer eller mindre hederliga uppdrag. Idag är det Svefi, Sverigefinska folkhögskolan i Haparanda som dominerar på torget med sitt vandrarhem i ena hörnet och moderna undervisningslokaler och restaurang i det andra. Tvärs över torget ligger en liten fotobutik som av skyltningen att döma sett sina glansdagar passera.*

*Från torget fortsätter min runda ner mot strandpromenaden. Jag korsar den gamla handelsgatan som efter IKEA etableringen i stadens utkant fått kämpa för sin överlevnad. Torneälven som utgör gräns mot Finland ligger frusen och öde. Strandpromenaden är ett område kommunen satsat på inom projektet "gör om stan". Ett strandcafé, en lekpark, camping, konstinstallationer och informationsskyltar har tillkommit under projektiden. Det mesta hade gjort sig bättre under sommarmånaderna än det gör idag, täckt av snö. Vid den gamla järnvägsbron har tornvallen gjorts tillgänglig med trappor och belysning. Järnvägen är på många sätt unik, här möts den ryska spårbredden med den europeiska och järnvägen var länge den enda länken mot öst. Idag är bron avstängd och järnvägen används bara för godstrafik. Spåren av Haparandas historia skvallrar om att det en gång varit en betydande plats, inte minst under krigsåren.*

### 3.1 Samarbete och dialog

Haparanda är Sveriges östligaste kommun, belägen i Norrbottens län med kust mot Bottenviken och med Torneälven som gräns mot Finland. Det totala invånarantalet uppgår till 9868 personer. Utöver huvudorten Haparanda stad finns tre tätorter: Karungi, Nikkala och Seskarö (SCB:s definition; sammanhängande bebyggelse med minst 200 invånare). Storleksmässigt är Haparanda stad med sina knappa 7000 invånare inte större än några av de tätorter som ingår i Uppsalas landsbygdsutvecklingsprogram (se bilaga 1).

I december 2015 tillsattes i Haparanda en tjänst som landsbygdsutvecklare och EU-samordnare. Ansvaret för landsbygdsfrågor hade tidigare legat på kulturchefen. Många av de projekt som drivs sker i nära samarbete med aktörer från både civilsamhälle, privat- och offentlig sektor. Kommunens roll beskrivs i många av intervjuerna som samordnande; det handlar om att hitta medfinansiärer och samarbeten där ansvar fördelas. Strukturella förutsättningar som regelverk begränsar ofta vad kommunen kan och får göra. Det är till exempel inte tillåtet för dem att stötta enskilda företagare och ibland är gränsdragningen svår för vad som kan genomföras. Lekplatsen som ska byggas vid Kukkolaforsen är ett exempel som visar både på samarbetet som krävs och på hur finansiella lösningar kan skapas.

En lekplats önskades av ägarna till konferensanläggningen vid Kukkolaforsen. Precis i anslutning till konferensanläggningen ligger dock ett kulturminnesområde och fiskemuseum under kommunens ansvar. En gemensam insats att ta tillvara och utveckla potentialen som finns på platsen gynnar alla aktörer, men diskussionen uppstod om det var tillåtet för kommunen att själva investera i en lekplats på

området då det skulle gynna företaget. ”Hade en lekplats byggts på torget inne i stan hade det inte kommit på fråga att stadshotellet skulle finansiera, men så fort det hamnar här på landsbygden måste vi gå in och betala” berättar Svante Spolander, verksam vid konferensanläggningen.

Kommunens roll i projekt blir ofta något klämd mellan viljan att genomföra saker och begränsningar av regelverk. Det som av privata aktörer och civilsamhälle kan betraktas som en orättvis och långsam process där vissa gynnas och andra missgynnas, beror många gånger på de regelverk kommunen måste följa. ”... kommunen får inte göra vad som helst, som att stötta enskilda företag. Det är mycket begränsningar, regelverk och den demokratiska processen.” säger Terese Östling i en intervju i projektredovisningen av ”Gör om stan”.

2016 hölls ett ”Landsbygdsforum” i Kukkolaforseen. Mötet skedde i form av en workshop (Nya tankar för Haparandas Landsbygd) där deltagarna fick prata om vad de var stolta över i Haparanda, samt arbeta fram en vision för Haparanda 2030 – ”Haparandas landsbygd kännetecknas av närheten till varandra, naturen, kulturen, service och omvärlden”

Haparanda saknar ett specificerat landsbygdsutvecklingsprogram, däremot finns en Arbetsplan framtagen 2016. Planen sträcker sig över 2016–2017 och identifierar vad som ska göras inom sex huvudområden under en tvåårsperiod; Service och boendemiljö, besöksnäring och upplevelser, företagande, infrastruktur och kommunikation, inflytande och utveckling samt omvärldsbevakning är de utpekade områdena inom vilka en rad aktiviteter skall genomföras.



### **3.2 Attraktionskraft**

I mycket av det som redan gjorts för Haparandas landsbygd syns spåren av kulturchefens nära koppling till arbetet. Flertalet projekt berör den visuella miljön genom till exempel upprustning av kulturarvmiljöer, konstinstallationer och ombyggnationer. Slyröjning längs forsen är också en insats som gjorts. Spåren av aktiviteter och att landskapen hålls öppna är tecken på levande bygder. Skapandet av mötesplatser och en attraktiv miljö, där just spår av aktiviteter syns, har varit centralt för att synliggöra att staden och bygden lever. Det i sig skulle kunna leda till att nya aktörer startar upp sina verksamheter där, vilket också har skett. Flera av de insatser som pekats ut är inom Haparanda stad, framförallt inom projektet ”gör om stan”. Många skyltfönster ekar tomma och en fiskebutik har precis stängt igen. För dem har det dock gått bra och de ska flytta till större lokaler. Stadskärnan är inte vad den en gång varit och mycket potential står outnyttjad.

Kommunens insatser för att öka attraktionskraften har mycket handlat om att visa möjligheterna. Genom att driva egna projekt och själva genomföra insatser har de lyckats locka andra aktörer att etablera sig på platsen.

## **4. Landsbygdsutveckling i Uppsala**

*Mars i Uppsala står i skarp kontrast mot Haparanda. Något ordentligt snötäcke har knappt funnits på hela vintern och trots att marken ännu inte torkat upp efter det lilla slask som legat är det gott om aktivitet ute. Människor som promenerar, springer och cyklar syns överallt så fort vårsolen tittar fram. Även precis i stadens utkant sjuder det av aktivitet. Pizzerior, små butiker och gym har inga problem att klara sig trots att de ligger precis där Uppsala stad gränsar mot landsbygden utanför.*

*Uppsala har, trots att det är Sveriges fjärde största stad och under snabb tillväxt, lyckats behålla en stor del av känslan av att vara en småstad. Den karakteristiska profilen med slottet och domkyrkans torn som reser sig över staden har bevarats tack vare sparsam bebyggelse på höjden. I stadskärnan ligger kullerstenen kvar på de många små enkelriktade gatorna och vackra gamla byggnader dominerar bebyggelsen. I stadens ytterkanter dyker dock nybyggda lägenhetskomplex upp som svampar ur jorden och stora köpcenter och handelsområden finns i stadens alla väderstreck. Från Centralstationen nås både Stockholm, Enköping och Gävle med kollektivtrafik inom en timme, och med Arlanda endast 20 minuter bort är hela världen tillgänglig.*

#### **4.1 Sveriges största landsbygdskommun**

I Uppsala kommun bodde år 2016 214 559 personer, varav 152 617 i det som SCB definierar som Uppsala stad. Flera stadsdelar och några av de tätorter vilka ligger på Uppsalas landsbygd och som innefattas av Landsbygdsutvecklingsprogrammet, är storleksmässigt i klass med Haparanda stad och dess knappa 7000 invånare.

Trots Uppsala stads centrala läge i kommunen och ambitionerna att stärka sin roll som den nordligaste noden i Stockholmsregionen har Uppsala kommun nästan en fjärdedel av sina invånare på landsbygden eller i tätorter utanför Uppsala stad. 50 000 personer lever på kommunens landsbygd (inklusive tätorter på landsbygden) och därmed är Uppsala, räknat i antal boende, en av Sveriges största landsbygdskommuner. I sitt nya landsbygdsprogram från 2017 går de också ut med att de ska bli den bästa.

I Uppsala finns, utöver huvudorten Uppsala stad, 27 tätorter enligt SCB:s definition. Här skiljer sig dock Uppsalas egen definition av tätorter en aning från SCBs. Vårdsätra, Håga, Sävja och Ultuna räknar

Uppsala som stadsdelar i Uppsala stad, medan de enligt SCB är egna tätorter. Av tätorterna är Storvreta, Gunsta, Jälla, Björklinge, Bälunge, Lövstalöt, Vattholma, Vänge, Skyttorp, Björklinge, Länna, Almunge, Knutby och Järlåsa utvalda till *prioriterade tätorter* i det nya landsbygdsutvecklingsprogrammet.

I sitt landsbygdsprogram skiljer Uppsala kommun på *utvecklingsorter* (de prioriterade tätorterna) och *landsbygder*. De prioriterade tätorterna och områdena kring kollektivtrafikstråken är centrala i landsbygdsutvecklingsprogrammet och har huvudfokus inom de utvecklingsområden som prioriteras (bostadsbyggande, näringslivsutveckling i ett land/statsperspektiv, service och infrastruktur och lokalt engagemang).

*“Basservice och grundläggande funktioner skall framförallt finnas i och i anslutning till de prioriterade tätorterna, i möjligaste mån i centrala lägen”* Landsbygdsprogram för Uppsala kommun 2017–2023

Liksom Haparanda har Uppsala kommun arbetat med medborgardialoger för att identifiera vilka insatser som behövs mot landsbygden. Det lokala engagemanget pekas ut som viktigt och syns dels genom att det fungerar som ett eget prioriterat område, men också genom de aktiviteter och dialoger som förts under arbetet med att ta fram Landsbygdsprogrammet. 2014 hölls genom ett samarbete med SLU, Leader Upplandsbygd och Hela Sverige ska leva processledda workshops enligt metoden ”Landsbygd 2.0”. Resultatet av workshopmöten har sedan fungerat som ett underlag för politiker och tjänstemän vid kommunen.

Uppsala har i stor utsträckning angripit landsbygdsutvecklingen utifrån att skapa dokument för målsättning och styrning av arbetet. Det

framgår tydligt att många av de planer som finns ännu inte hunnit genomföras i praktiken och att det är en pågående process.

## **5. Centralorten i fokus**

De två kommunerna som ingick i studien är på många sätt olika varandra både i sitt geografiska läge, struktur och inte minst vad gäller storlek. Haparanda stad är inte större än att det i Uppsalas Landsbygdsutvecklingsprogram hade kunnat ingå som en av de prioriterade tätorterna. Kommungruppsindelningen från Sveriges kommuner och landsting klassar Uppsala som större stad<sup>1</sup> och Haparanda som landsbygdskommun<sup>2</sup> (2017-06-07)<sup>3</sup>.

### **5.1 Infrastruktur/tillgänglighet**

De geografiska skillnaderna är centrala där Uppsala fungerar som en nod i Stockholmsregionen med ett flertal större orter inom pendlingsavstånd och väl utbyggd infrastruktur för persontrafik. Stockholm, Enköping, Västerås och Gävle tillhandahåller både service, nöjen, utbildnings- och arbetstillfällen inom pendlingsavstånd. Haparanda stad fungerar tillsammans med tvillingstaden Tornio som centrumnod i Haparanda kommun. De saknar däremot både nära förbindelser med andra större tätorter och den väl utbyggda infrastruktur som tillgängliggör staden för den omkringliggande landsbygden som Uppsala har. Den service som inte tillhandahålls i Haparanda stad finns högst troligt inte någon annanstans i närheten heller.

---

<sup>1</sup> Större stad - kommuner med minst 50 000 invånare varav minst 40 000 invånare i den största tätorten.

<sup>2</sup> Landsbygdskommun - kommuner med mindre än 15 000 invånare i den största tätorten, lågt pendlingsmönster (mindre än 30 procent).

<sup>3</sup><https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html>

En utav landsbygdens utmaningar är tillgängligheten. Stora avstånd, inte minst i restid är en aspekt. I Uppsala satsas stort på tågkommunikationer, Stockholm och Gävle har redan direkta anslutningar och den planerade Arosbanan kommer förenkla transporten mot Enköping och Västerås. Inom kommunen går kollektivtrafiklinjer längs alla större vägar och det arbetas aktivt med att förbättra och bygga ut infrastrukturen kring resandet med Uppsala som centrum. Haparanda saknar helt tågförbindelser för persontrafik, den gamla järnväg som finns fraktar enbart gods. Det finns önskemål om att öppna upp tågbanan för persontrafik vilket skulle minska avstånden till bland annat Luleå och Boden och möjliggöra arbetspendling, men konkreta planer saknas. I sådana överväganden har passagerarunderlaget en avgörande betydelse: satsningar på järnväg i Mälardalen bedöms som betydligt mer lönsamt än motsvarande satsningar i Tornedalen.

Kommunikationer tas upp i båda kommunerna som viktiga för landsbygdsutvecklingen. Uppsala har ett läge där arbetspendling och annan kommunikation med storstadsområdena är viktiga. Samråd med regionen, vägverket, kollektivtrafikbolag etc. är nödvändigt för att staden ska fungera vilket även kan gynna landsbygden. Mängden människor som varje dag rör sig inom, till och från kommunen kräver lösningar som fungerar. Den relativt unga medelåldern och höga andelen studenter i Uppsala gör också att många saknar bil och ställer större krav på fungerande kollektivtrafik.

## **5.2 Tillgänglighet/centralort som servicecenter**

Peter Waara, kommunalråd i Haparanda kommun talar i intervjun om betydelsen av servicecentra för landsbygden. Han talar om de mindre orterna som *Landsorter* och poängterar att det föreligger en skillnad

mellan landsbygderna och landsorterna. Han menar att landsorterna är oerhört viktiga för att tillhandahålla service och fungera som mötesplatser. Där har Haparanda en fördel i och med att Haparanda stad och Torneå är viktiga knutpunkter för handel, där finns arbetstillfällena och service. Uppsala har samma förutsättningar i och med stadens centrala läge som knutpunkt för omkringliggande landsbygd. Landsbygder där det finns en centralort har inte samma krav på att tillhandahålla service, eftersom staden fyller mycket utav den funktionen. Vårre menar Peter att det är för inlandskommuner, till exempel Bräcke, där avståndet till större städer är stora och de små samhällena saknar service.

På platser där ett självklart befolkningsunderlag för servicefunktioner saknas krävs nya kreativa lösningar. Uppsala står även de inför problematiken att service ska finnas nära och lättillgängligt för alla. I sitt landsbygdsutvecklingsprogram för 2017–2023 skriver de:

*“Mål för service och infrastruktur - Etablera och/ eller utveckla nya servicelösningar där det idag är brist. En ny servicelösning kan exempelvis innebära att olika typer av servicefunktioner - privata och offentliga- samverkar för att tillsammans få tillräcklig kvalitet och ekonomi trots ett begränsat befolkningsunderlag”*

IKEA-etableringen i Haparanda är ett omtalat exempel där service etablerats och tillgängliggjorts på en plats utan självklara förutsättningar. Haparanda i sig är av många anledningar en plats där en IKEA etablering inte är självklar. Dess placering som ett centrum i en nod av mindre orter runtomkring gör dock Haparanda tillgängligt för ett stort antal människor. Ett underlag för IKEA finns om man ser utanför bara Haparandas gränser. Ett liknande tänk skulle kunna användas i etable-

ringen av annan service. Platser som i sig saknar underlag för servicefunktioner kan slås samman med närområden. Sett till befolkningsunderlag på landsbygderna kanske inte ens tätorterna är de optimala platserna, utan områden däremellan där flera tätorter och omkringliggande landsbygder kan täckas in i samma servicepunkt. I Haparanda blev IKEA-varuhuset tillgängligt för en mängd människor även utanför Haparanda och de områden som i första hand tog sig dit. Ett liknande tänk i andra sammanhang kan vara en framgångsfaktor för landsbygden. Servicepunkter kan med fördel placeras utanför de större tätorterna och istället läggas i knutpunkter där de täcker in ett större område, dels av flera tätorter, men även blir tillgängligt för de som bor mellan tätorterna. Andra exempel på tillgänglighetsåtgärder är att Uppsala har ”meröppet” i bibliotek. Med ett passerkort ges tillgång även då biblioteket inte är bemannat. I Haparanda arbetar man med hemkörningsbidrag, ett bidrag för att få livsmedel hemkört åt de som själva inte har möjlighet att ta sig till butiken. Hemkörningsbidraget är något som även det diskuteras i Uppsala.

### **5.3 Relationen mellan stad och land**

Stadens närvaro i en kommun kan på många sätt gynna landsbygden genom att tillhandahålla service, arbets- och utbildningstillfällen samt verka som mötesplats och handelscentrum. I storstadskommuner kan dock stadens dominerande roll helt ta över och konkurrera ut landsbygden. De tydligaste exemplen är såklart kommunerna i storstadsregionerna, samt pendlingskommunerna i dess omgivning. I en kommun som Uppsala, där både en utbredd landsbygd och en stor stad finns, ställs större krav på samverkan mellan stad och land samtidigt som konfliktområdena blir fler. Det gedigna grundarbete som behövt göras i Uppsala kommun innan landsbygdsutvecklingsarbetet kunnat ske i

praktiken visar emellertid på att Landsbygden måste försvaras och ställas mot stadens intressen för att få tillgång till de resurser den behöver. Storstadens närvaro i Uppsala blir där en försvårande aspekt för landsbygdsutvecklingsarbetet, likväl som den kan gynna landsbygden. Haparanda som till större del är och identifierar sig som landsbygds-kommun har inte samma konkurrens mellan stadens och landsbygdens intressen. Där blir det utvecklingsarbete som sker inom staden per automatik gynnande även för landsbygden. Här hittar vi också en av förklaringarna till att det specifika arbetet med landsbygdsutveckling inte skapat samma typ av dokument som i Uppsala.

I Uppsala har staden en naturlig roll som centrum och stadens utveckling ifrågasätts inte. I Haparanda har däremot projekt behövts drivas för att hålla stadskärnan levande. Där har staden fått kämpa för sin fortsatta roll och blivit utkonkurrerad av det stora handelsområde som vuxit fram runt IKEA. I Uppsala kan visserligen en viss urlakning av stadskärnan ses i takt med att stora köpcenter växer fram i stadens utkanter (Gränby, Boländerna, Stenhagen etc.) men stadskärnan har ändå en viktig roll att spela, kanske på grund av att det finns ett befolkningsmässigt underlag där folk bor i stadskärnan och vill ha tillgång till framförallt shopping, caféer och restauranger. I och med Uppsala stads självklara roll som centrum blir en betydande del av landsbygdsutvecklingsarbetet att tillgängliggöra staden för den omkringliggande landsbygden. Detta kan tolkas som att den urbana dominansen förstärks men effekterna blir ökade möjligheter att bo och leva på landsbygden. Lands- och glesbygdskommuner är ofta fattigare än kommunerna nära städer. De begränsade resurserna är i många fall ett hinder framförallt i tillhandahållandet av kommunal service. I kommuner som liksom Uppsala, vilka har en stor stad och ett större



befolkningsunderlag läggs stora summor på service inom staden, vilken även kan nyttjas av den omkringliggande landsbygden.

I Uppsala konkurrerar stadens och landsbygdens intressen, i Haparanda är staden en nödvändighet för landsbygdens fortlevnad. Det som görs i Haparanda stad gynnar även landsbygden medan det som görs i Uppsala stad inte automatiskt gynnar dess landsbygd. Haparandas läge som landsbygdkommun i Norrland gör att allt utvecklingsarbete på något sätt kan klassificeras som landsbygdsutveckling. Motsvarande kan inte sägas om Uppsala, insatser för staden behöver nödvändigtvis inte påverka landsbygden. På motsvarande sätt fungerar Uppsalas satsning på prioriterade tätorter, insatser som riktas mot en tätort eller ett centrum gynnar den omkringliggande landsbygden.

## **6. Byråkratin**

Kommunernas olikheter skapar inte enbart olika behov och förutsättningar för utvecklingsarbete utan ställer också olika krav på administration och organisering. I teorin kring organisering finns modeller och idealtyper som stämmer mer eller mindre väl överens med verkligheten. Byråkratin syftar till att på ett rationellt sätt organisera och effektivisera arbete och genom sin hierarkiska struktur fungerar den även som en form av maktutövning.

*“Byråkrati innebär maktutövning och med hjälp av byråkratin blir den råa makten stabiliserad och accepterad - den blir till auktoritet”*  
(Lindkvist et al 2014 s27).

Stadens centrala och dominerande läge i Uppsala kommun gör att insatser på landsbygden behöver motiveras tydligare. I en stor kommun där många intressen konkurrerar om resurserna krävs ett gediget för-

arbete innan projekt genomförs. Det leder till en starkt specialiserad organisation där kompetensområden är uppdelade och åtskilda, organisationen byråkratiseras och blir starkt styrd av dokument.

I Haparanda syns tydligt en svagare utveckling av byråkratin än i den större kommunen Uppsala. Kommunernas olika storlek är en central del i att deras arbetssätt ter sig så olika. I den mindre kommunen saknas många av de resurser som en utvecklad byråkrati kräver, samtidigt finns inte heller behovet av att byråkratisera arbetet på samma vis som i det större Uppsala. I det mindre Haparanda blir avstånden mellan medborgare och beslutsfattare inte lika stora som i Uppsala och tiden från idé till genomförande är inte lika lång. I flertalet av de projekt vilka drivits i Haparanda syns det personliga engagemanget. Under intervjuerna kom det ett flertal gånger upp att mycket av det som skett varit starkt beroende av en viss persons engagemang och driftighet och således hade utfallet kunnat te sig helt annorlunda med en annan person på tjänsten. I motsats till de byråkratiska modellerna där personligheten är ett kännetecken hos tjänstemannen har arbetet i Haparanda präglats av en nära personlig kontakt mellan aktörerna och ett starkt personligt engagemang. I Uppsala där byråkratin är mer utbredd spelar den en centralare roll i beslutsfattandet. Det syns också att arbetet i Uppsala tydligare följer den analytiskt-rationella modellen, där ett steg går igenom innan nästa tas. Mycket av det som sker är ännu bara på planeringsstadiet och har ännu inte genomförts i praktiken.

Även om ett av byråkratins syften är effektivitet så ställer det också krav på resurser. Byråkratin kräver ett antal tjänstemän med specialiserade kompetenser inom vissa områden. Utöver de specifika områdeskunskaperna behövs också kompetenser för att hantera formaliteterna och den administrativa delen av byråkratin. I den mindre

kommunen där antalet tjänstemän är färre, blir specialiseringen av arbetsuppgifter mindre tydlig och fler av dessa uppgifter hamnar på den enskilde tjänstemannens bord. Ett exempel är att ansvaret för landsbygdsutveckling länge låg på kulturchefens bord i Haparanda. Resursbristen skapar också en förutsättning för den mindre kommunen att inte byråkratiseras i samma utsträckning som den större. De resurser som finns tillgängliga fokuseras på praktiska insatser och genomförande av projekt snarare än att de läggs på den byråkratiska organiseringen och skapandet av dokument som den innebär.

### **6.1 Leader som exempel**

Leader<sup>4</sup> är en metod för lokalt lett utvecklingsarbete och nämns i båda kommunerna som viktigt för landsbygdsutvecklingen. I Leader-metoden läggs ett stort ansvar för landsbygdens utveckling på det lokala engagemanget vilket är en omsvängning från den tidigare organisering där ett starkt statligt ansvar funnits (Hansen, forthcoming). Leader-metodens grundtanke är att initiativen till utvecklingsarbete skall komma underifrån och stödjas av statlig finansiering. Processerna att söka medel kritiseras dock ofta för att vara ”byråkratiska och krångliga” vilket hindrar de lokala initiativen. Det blir helt enkelt för komplicerat att ta sig igenom ansökningsprocessen, framförallt i fall med små projekt där de inblandade saknar erfarenhet av Leader. Även om inga direkta hinder sätts upp för vilka projekt som får drivas sållas urvalet genom de krångliga processer en ansökan måste igenom. En viss kunskap krävs för att ansöka om medel för utvecklingsarbete, en kunskap som ofta saknas där den som bäst behövs.

---

<sup>4</sup> Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale vilket betyder "samordnade aktiviteter för ekonomisk utveckling på landsbygden"

*“People simply do not have the tools to participate in public life”*

(White 1996)

Även om Leader bygger på lokala initiativ ligger den slutliga makten ändå hos högre beslutsfattare och auktoriteten upprätthålls av att de underordnade *“upplever sig få utlopp för fritt skapande kreativitet”* (Engdahl & Larsson, 2006 s173). Projekten har krav på sig att arbeta för att uppfylla landsbygdsprogrammets mål och måste godkännas av de lokala aktivitetsgrupperna (LAG). LAG är enskilda föreningar där kommunen visserligen har en plats, men ändå begränsat inflytande. Varje LAG:s beslut i sin tur fastställs av jordbruksverket. Genom att godkänna eller avslå ansökningar bestämmer varje LAG, styrda av jordbruksverkets och EU:s regler, vad som sker på landsbygden och i orterna.

Kommuner som har resurser att hantera den byråkratiska processen, antingen i form av att kunskapen finns hos civilbefolkningen och lokalsamhället, eller genom att tjänstemän från den offentliga sektorn kan bistå med den kunskapen, klarar av och har kompetens att genomföra projekt effektivare. Där det saknas resurser eller kunskap för att ta sig igenom ansökningsprocesserna hindras arbetet av att det blir för komplicerat att söka projektmedel. Risker finns att det lokala engagemanget att driva projekt hindras när ansökningsprocesserna blir för krävande att ta sig igenom. Bygder där kompetens och resurser att driva projekt finns fortsätter då utvecklas. De där resurser och kompetens saknas stagnerar däremot i sin utveckling vilket gör att glappet mellan bygdernas utveckling fortsätter öka.

Kommunernas engagemang och resurser att bistå Leader-projekten är därför en viktig del i landsbygdsutvecklingsarbetet, framförallt som

båda kommunerna specificerat metoden som en del i sina landsbygdsstrategier. I Haparanda visas kommunens inblandning framförallt genom att informera och bistå med hjälp vid ansökningarna. I Uppsala kommun har ett avtal upprättats för att säkerställa engagemanget i Leader.

*Uppsala kommun är en stor landsbygdskommun vilket är en resurs för hela kommunens utveckling. Leader är en viktig del i kommunens landsbygdsutveckling. Därför bör kommunen inte bara vara en medfinansiär utan även en aktiv samarbetspartner i det kommande arbetet. Det är av stor vikt att kontaktpersonen på kommunen är aktiv i arbetet, vilket är en av anledningarna till att ett avtal har upprättats. Att upprätta ett avtal är ett helt nytt sätt och arbeta och unikt för Upplandsbygd och syftar till att klargöra och upprätthålla ett bra samarbete. Avtalet gäller även finansieringen.*

Ur Uppsalas ”Medfinansiering av Upplandsbygd lokalt ledd utveckling 2015–2021

Att upprätta ett avtal för att säkra engagemang visar återigen på hur den större kommunen skapar dokument och gör sina insatser till en del i det byråkratiska maskineriet. Genom avtalet stärks också byråkratins opersonlighet genom att engagemang säkras oavsett vem som har arbetet som kommunens kontaktperson.

## **7. Dokument**

Ett resultat av den byråkratiska organisationens arbete är skapandet av dokument. Det faller sig därför naturligt att Uppsala, vilka både har en mer utbredd byråkrati och en större organisation, producerar fler dokument än Haparanda. Dokument är ett sätt att skapa organisationens struktur och funktion. De fungerar som ett verktyg för att skapa en

relation mellan det diskursiva, individer och handlingar (Hull, 2012) och blir ett instrument för att lösa problem och påverka förändringar (Shore & Wright, 1997).

Uppsalas dokumentation kring processer är betydligt mer utbredd och omfattas av många fler delar än Haparandas. Översiktsplanen är den centralaste delen där landsbygdsutvecklingsarbetet har sin rot. Utöver den kommer landsbygdsprogrammet, handlingsplan, projektplaner och avtal, där varje typ av dokument utgör en egen genre med sina egna regler för fastställning och form. Allt bryts ner i mindre delar vilka tar utgångspunkt i mer övergripande dokument. Haparanda som är en kommun med helt andra förutsättningar har inte samma behov av att organisera och kommunicera sitt arbete. Avståndet mellan medborgare och beslutsfattare är mindre vilket gör att behovet av den utbredda byråkratisering som finns i Uppsala saknas.

En utmärkande skillnad mellan den dokumentation som finns i Haparanda jämfört med Uppsala är den formella utformningen. Haparandas dokument saknar många gånger de formella markörer som Uppsalas dokument har. Dokumentens formella status och vilken handläggning de kräver spelar in och skillnaderna visar på hur den mindre kommunen inte har samma behov av byråkratisering som den större. De formella markörerna blir inte bara ett sätt att organisera och strukturera den mängd dokument som produceras. Markörerna blir också ett sätt att upprätthålla dokumentens legitimitet och auktoritet (Hull 2012).

Uppsalas dokument är i större utsträckning märkta med dokument-, ID-, eller diarienummer och det framgår att de är fastställda av Kommunstyrelsen. Haparandas är utformade med författare, kommunlogga, kontaktuppgifter etc. men de är många gånger mer avslappnade

i sin utformning och saknar information om hur de är registrerade inom kommunens organisation. Märkningen med namn och kontaktuppgifter snarare än organisatoriska nummer förstärker intrycket av att den mindre kommunen är mer personliga i sitt arbete och inte i samma grad distanserar eller anonymiserar tjänstemännen från processerna.

### **7.1 Avtal med andra aktörer**

I arbetet med sina landsbygder är kommunerna långt ifrån de enda aktörerna. Utöver de lokala aktörerna som finns inom den privata sektorn och civilsamhället, sker också en stor del av arbetet på en regional nivå. Kommunernas roll blir oundvikligt som en del i ett större maskineri och en byråkrati i större skala. Kommunernas roll i större sammanslutningar, där de själva inte har makt över beslut eller resurser, blir ofta att skapa förutsättningar för att lyckas med ett samarbete. Det är dock inte alltid detta sker problemfritt. En av riskerna med uppdelade ansvarsområden som skapas i byråkratin blir att saker faller mellan stolarna eller att ansvar hänvisas till andra aktörer med stöd i de avtal och policys som finns. Flexibilitet, situationsanpassning, det sunda förnuftet och moralen får stå tillbaka för hänvisningar till policy och avtal (Shore & Wright 1997).

I Haparanda är arbetet kring konferensanläggningen och fiskemuseet vid Kukkolaforsen ett exempel. Kommunen och privata företagare ansvarar för området och verksamheten på platsen, men ansvaret för vägarna dit ligger på Vägverket. Vägarna som är små och dåliga har flera gånger varit ett problem för de gäster som besöker platsen och kritiken får tas emot av företaget på plats. För kommunen och de privata företagen på platsen blir problemet med vägarna en akut fråga som direkt påverkar deras verksamheter. Hos vägverket som saknar

den direkta kopplingen och insikten i platsen, blir vägen ett ärende i en prioritetslista. Exemplet visar både på hur de strukturella betingelserna inskränker på kommunens handlingsutrymme och på hur det byråkratiska maskineriets opartiska bemötande saknar personliga fördelar och särskild hänsyn till enskilda individer. ”*Government isn’t about good and evil, it’s about order and chaos*” (Shore & Wright 1997 s10).

Alla kommuner ingår idag i regionala sammanslutningar med syfte att spara resurser och säkra kompetenser. Sammanslutningarna skapar regionscenter. För små kommuner som Haparanda innebär det ofta att kompetenserna finns på en annan ort många mil bort vilket försvårar dialogen och informationsutbytet. Mycket av förståelsen för den lokala platsen och dess problematik riskerar också att försvinna när besluten fattas av utomstående. Uppsala som snarare blir centret i en sådan sammanslutning har enklare tillgång till de kompetenser och förståelsen för de lokala förutsättningarna finns.

## **8. Diskussion**

### **8.1 Definitionen av landsbygd**

I samtalen om landsbygd kan definitioner av vad som är landsbygd skapa både förvirring och missförstånd. Det blir inte enklare av att definitionerna kan se olika ut beroende på vad man tittar på, ur vilket perspektiv och vems definition man använder. En viktig poäng är att de båda kommunerna definierar sina landsbygder olika. SCB:s tätortsavgränsningar appliceras inte i sin helhet i Uppsala som istället räknar några av sina tätorter till stadsdelar. Samtidigt är Haparanda stad starkt definierad som stad i Haparanda kommun, trots att den inte är större än några av de tätorter som i Uppsala klassificeras som lands-



bygd. Enligt de avgränsningar som används i Uppsala skulle allt i Haparanda vara landsbygd. Vad som är landsbygd skiljer sig således åt beroende på i vilken skala och vilket perspektiv den betraktas. I Haparanda betraktas inte Haparanda stad som landsbygd. Om motsvarande ort legat i Uppsala hade den däremot gjort det, och enligt kommundefinitionerna räknas Haparanda som en landsbygdskommun.

Landsbygds-begreppet är både brett, stundtals förvirrande och leder lätt till missförstånd. Den traditionella definitionen där skillnad enbart görs på *stad* och *landsbygd* blir tydligt missvisande i många aspekter. Landsbygdernas olika förutsättningar gör generaliseringar om vad som krävs för landsbygdsutveckling nästintill intetsägande. Jämförelsen av olika landsbygders utvecklingsbehov blir en jämförelse av äpplen och päron.

För att göra en generalisering av vilka insatser som skapar utveckling på landsbygden behövs mer specifika indelningar Peter Waara menar på att en skillnad bör göras mellan *landsort* och *landsbygd*. Landsorterna är de mindre tätorterna, vilka fyller en viktig funktion i tillhandahållandet av service på landsbygden. Haparanda med de mindre omkringliggande orterna och Uppsalas mindre orter de väljer att kalla för "Prioriterade tätorter" i sitt landsbygdsutvecklingsprogram kan utgöra exempel på *landsorter*.

## **8.2 Vad är landsbygdsutveckling**

Att definiera landsbygdsutveckling, förklara varför och hur det skulle ske är än svårare än att definiera vad som är landsbygd. Det finns inga rätta svar eller enkla lösningar att ta till. Olika landsbygders olika förutsättningar och alla de olika intressenter som skall samsas om det

som är landsbygden ökar ytterligare antalet svar på frågan om vad landsbygdsutveckling är, hur det skall ske och varför.

I de båda exemplen Uppsala och Haparanda visas en rad olika sätt att angripa landsbygdsfrågorna. I mångt och mycket handlar det om tillgänglighet och möjligheter. I vilken skepnad landsbygdsutvecklingen tar sin form varierar och beror på den enskilda platsens förutsättningar och behov. Insatser i en tätort, Haparandas IKEA etablering som exempel, kan i en mindre ort ha stora positiva effekter på den omkringliggande landsbygden, om motsvarande service saknas inom ett tillgängligt avstånd. På andra platser kan däremot etableringen av verksamheter urlaka omkringliggande landsbygd i och med att attraktionskraften i centralorten ökar. Insatser som definieras som landsbygdsutveckling på en plats, kan på en annan plats snarare motverka landsbygdens utveckling.

Vad som är landsbygdsutveckling kan definieras av vad behoven är. I Uppsala där staden dominerar behövs större insatser av att bevara landsbygdens värde som en plats för rekreation, kulturarv och boendemiljö. I Haparanda där landsbygden är mer självklar blir de centrala frågorna snarare tillgänglighet och service.

### **8.3 Gränsen mellan stad och land**

Både i Haparanda och Uppsala tas arbetet med städernas utkanter upp i frågan om landsbygdsutveckling. Rekreationsområden som motionsspår, utegym, naturområden, kulturmiljöer ska främjas och bevaras.

Det är gränsen mellan staden och landsbygden och för många som bor i städerna är det så nära naturen man kommer. Men hur är ett utegym landsbygdsutveckling? Ett utegym i stadens utkant där mark är avsatt

för rekreation och beskyddad från bebyggelse och andra aktiviteter är byggt i stadens intresse. Det nyttjas av stadens invånare för deras möjlighet att komma ut. Utegymmet som byggs i en liten ort på landsbygden får en annan funktion. Det blir en mötesplats för invånarna. En anledning att inte behöva ta sig till stadens gym för att träna och en sak som underlättar vardagen, främjar hälsan och ger möjlighet att utöva ett intresse nära hemmet. Kanske blir det en anledning att inte flytta från landsbygden.

I grund och botten handlar landsbygdsutvecklingen om möjligheten för människor att bo, leva och verka på en plats. Service och möjligheter till jobb, social samvaro, att utföra sina intressen och leva väl. Där har staden ett stort försprång genom ett brett utbud av aktiviteter, jobb och service. Även aktiviteter som traditionellt är mer ruralt stämplade blir tillgängliga i staden. Friluftaktiviteter som skidåkning, skridskor, klättring görs tillgängliga genom sportanläggningar och motionsspår. Att tillhandahålla de mer urbant präglade aktiviteterna på landsbygden är inte lika självklart. Kultur och nöjen som konserter, bio, teater etc. förknippas ofta med städerna och saknas ofta i mindre tätorter på landsbygden.

Landsbygden idag är inte vad den en gång har varit. Jord- och skogsbruksnäringarna är fortfarande stora och viktiga för landsbygden. Idag har dock långt ifrån alla människor som bor på landsbygden sin sysselsättning i de gröna näringarna. Många har anställningar i städer och arbetspendlar, driver egna företag eller arbetar på lokala serviceyrken. Det är på många vis en livsstil att bo på landet, men de flesta är vanliga människor. De har barn och familjer som har samma intressen som de som bor i städerna. Att tillhandahålla den service som finns i städerna även på landsbygden är en förutsättning för att

kunna leva kvar på landet, men för att människor ska finna en mening i att stanna kvar behövs även mervärden där möjlighet att möta andra och utvecklas själv finns.

Här har den stadsnära landsbygden ett stort försprång. Närheten till staden gör att de urbana aktiviteterna finns inom räckhåll utan att de behöver erbjudas på landsbygden. En kollektivtrafiklinje eller pendlarparkering kan räcka som insats för att göra stadens utbud tillgängligt även för de som är bosatta utanför den. Landsbygdens huvudsakliga roll blir då som en attraktiv boendeplats där framförallt attraktiv boendemiljö, lugn, närhet till naturen och andra ruralt präglade aspekter värdesätts högre. Mindre orter där aktiviteter saknas redan i centralorten vinner inget på tillgänglighetssatsningar, tillgängligheten ökar inte i och med möjligheten att ta sig till staden om inte staden har något attraktivt att erbjuda.

Kanske är en av nycklarna till framgångsrikt arbete med landsbygden att även där tillhandahålla sådant som är mer urbant stämplat. IKEA-etableringen i Haparanda blir återigen ett talande exempel där insatser som inte självklart är landsbygdsutveckling har blivit det i och med platsens sammanhang och förutsättningar.

Den mer generella bilden av vad landsbygdsutveckling är brukar handla om möjligheten att bo, leva och verka på landsbygden. Hur detta skall uppnås och vad som är mest prioriterat skiljer sig dock från fall till fall. Förutsättningar är olika i olika delar av landet beroende av dels naturtillgångar, resurser, omkringliggande service, städer och befintliga arbetstillfällen. Även hur utvecklingsarbetet organiseras kan skilja sig efter förutsättningar och för att skapa en levande landsbygd

finns ingen färdig mall. Varje landsbygd måste ses, utvecklas och tas tillvara efter sina egna unika förutsättningar.

## Källor och litteratur

Bergdahl, Kajsa. Skarelius Lille, Mimmi: *Medfinansiering av Upplandsbygd Lokalt Ledd Utveckling 2015–2021*. Uppsala: Uppsala Kommun (Kommunledningskontoret KSN-2013-1447)

Boye, Karin: 1940. *Kallocaïn* 1963 edt: Bonnier Pocket

Cicourel, Aaron 1980: Three Models of Discourse Analysis. *Discourse Processes* 3:101-131.

Engdahl, Oskar & Larsson Bengt 2006: *Sociologiska perspektiv, grundläggande begrepp och teorier*. Lund: Studentlitteratur

Garfinkel, Harold 2002. *Ethnomethodology's Program*, Lanham MD, Rowman and Littlefield.

Giddens, Anthony 1984: *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.

Giddens, Anthony, *Social Theory and Modern Sociology* Cambridge: Polity Press, 1987, ss20–21

Hansen, Kjell forthcoming: *Hur ska landsbygden styras?* Jönköping: Jordbruksverket

Hull, Matthew 2012: *Government of Paper, The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan*. Berkely: University of California Press

Kommunfullmäktige 2017. *Landsbygdsprogram för Uppsala Kommun 2017-2023*. Uppsala: Uppsala Kommun

Landsbygdsforum 2016. *Nya tankar för Haparandas Landsbygd*. Opublicerat manuskript. Kukkolaforsen: Haparanda Tornio

Lindkvist, Lars. Bakka, Jörgen F & Fiversdal, Egil 2014: *Organisationsteori. Struktur, Kultur, Processer*. Stockholm: Liber

Rüdiger, Jytte 2014-03-12. *Projektbeskrivning – Gör om stan i Haparanda 2014–2016*. Haparanda: Kulturenheten Haparanda Stad

SCB 2017-04-09. *Tätorter 2015; befolkning 2010–2016, landareal, andel som överlappas av fritidshusområden*. Tillgänglig: [www.scb.se/MI0810](http://www.scb.se/MI0810) [17-04-19]

Shore, Cris & Susan Wright 1997: Introduction. I: Shore, Cris & Susan Wright (eds.) 1997: *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.

Skarelius Lille, Mimmi 2014. *Uppsalas landsbygder 2.0* Opublicerat manuskript. Uppsala: Uppsala kommun

Skarelius Lille, Mimmi uå. *Underlagsrapport: Uppsalas landsbygder – nulägesbeskrivning del 1*. Uppsala: Uppsala kommun (Stadsbyggnadsförvaltningen KSN-2014-132)

Skarelius Lille, Mimmi 2017. *Handlingsplan för Uppsala kommuns landsbygdsprogram 2017 med inblick i 2018*. Uppsala: Uppsala Kommun

Sveriges kommuner och landsting 2017. *Översiktstabell och lista på indelning 2017*. Tillgänglig: <https://skl.se/tjanster/kommunerlandsting/faktakommunerochlandsting/kommungruppsindelning.2051.html> [17-06-06]

Törnqvist, Rolf 2007: Historiskt konkretiserad sociologi. I: Månson, Per (red) 2007: *Moderna samhällsteorier. Traditioner, riktningar, teoretiker*. Finland: Nordstedts Akademiska Förlag.

Warfield Rawls, Anne. 2008: *Harold Garfinkel, Ethnomethodology and Workplace Studies*. Los Angeles, London, New Delhi and Singapore: Sage publications.

Wennberg, Jessica 2016. *Arbetsplan för landsbygdsutveckling 2016–2017*. Haparanda: Tillväxtenheten Haparanda Kommun.

White 1996: Policy- A new field of anthropology. I: Shore, Cris & Susan Wright (eds.) 1997: *Anthropology of Policy. Critical perspectives on governance and power*. London: Routledge.

### **Intervjuer**

Waara, Peter 25-03-17. Kommunalråd, Haparanda Kommun

Spolander, Svante. 25-03-17. Verksam Kukkolaforsens Konferens

Rüdiger, Jytte. Kulturchef Haparanda Kommun

(Fler intervjuer har genomförts vilka inte direkt refereras till)



## Bilagor

Kommunnamn	Tätortskod	Tätortsbeteckning, preliminär	Folkmängd inom 2015 års tätortsgränser			Skillnad folk- mängd		Landareal i hektar, 2016
			2010- 12-31	2015- 12-32	2016- 12-31	2010- 2015	2015- 2016	
Uppsala	T0500	Almunge	827	816	797	-11	-19	105
Uppsala	T0512	Björklinge	3 305	3 322	3 333	17	11	304
Uppsala	T0650	Blackstalund	192	203	214	11	11	67
Uppsala	T0514	Brogården	128	933	1 402	805	469	98
Uppsala	T0524	Bälinge	2 437	2 406	2 420	-31	14	156
Uppsala	T0526	Bärby	312	347	344	35	-3	56
Uppsala	T0530	Danmark	320	453	439	133	-14	54
Uppsala	T0538	Funbo	254	326	323	72	-3	99
Uppsala	T0548	Gunsta	586	611	618	25	7	92
Uppsala	T0556	Gåvsta	549	539	551	-10	12	55
Uppsala	T0566	Håga	314	319	309	5	-10	30
Uppsala	T0568	Järlåsa	517	515	517	-2	2	76
Uppsala	T0580	Knutby	685	705	696	20	-9	122
Uppsala	T0590	Läby	220	231	224	11	-7	35
Uppsala	T0592	Länna	722	700	725	-22	25	111
Uppsala	T0596	Lövstalöt	1 046	1 399	1 434	353	35	92
Uppsala	T0598	Marielund och Selknä	335	314	311	-21	-3	128
Uppsala	T0606	Ramstalund	311	342	317	31	-25	30
Uppsala	T0620	Skyttorp	662	636	643	-26	7	102
Uppsala	T0622	Skölsta	348	368	377	20	9	51
Uppsala	T0628	Storvreta	6 349	6 340	6 348	-9	8	314
Uppsala	T0632	Sävja	9 684	9 723	9 718	39	-5	388
Uppsala	T0654	Ultuna	496	455	462	-41	7	120

Uppsala	T0656	Uppsala	139 990	149 245	152 617	9 255	3 372	4 374
Uppsala	T0660	Vattholma	1 428	1 410	1 414	-18	4	113
Uppsala	T0666	Vårdsätra	252	266	291	14	25	40
Uppsala	T0516	Vänge	1 331	1 320	1 303	-11	-17	90
Uppsala	T0662	Ytternäs och Vreta	636	775	782	139	7	153
Haparanda	T8604	Haparanda	6 795	6 679	6 715	-116	36	593
Haparanda	T8672	Karungi	211	209	224	-2	15	61
Haparanda	T8768	Nikkala	435	417	413	-18	-4	115
Haparanda	T8840	Seskarö	435	411	411	-24	0	100

	UPPSALA	HAPARANDA
Befolkning	214 559 pers.	9 864 pers.
Befolkningstäthet	98,3 inv/km <sup>2</sup>	10,7 inv/km <sup>2</sup>
Total landyta	218 280 hektar	92 276 hektar

Statistisk fakta (Källa SCB, 17-04-19)