



Utveckling – Avveckling

Samverkan för kompetensförsörjning i krympande kommuner

Nellie Hultman & Sara Ringvall Sundkvist

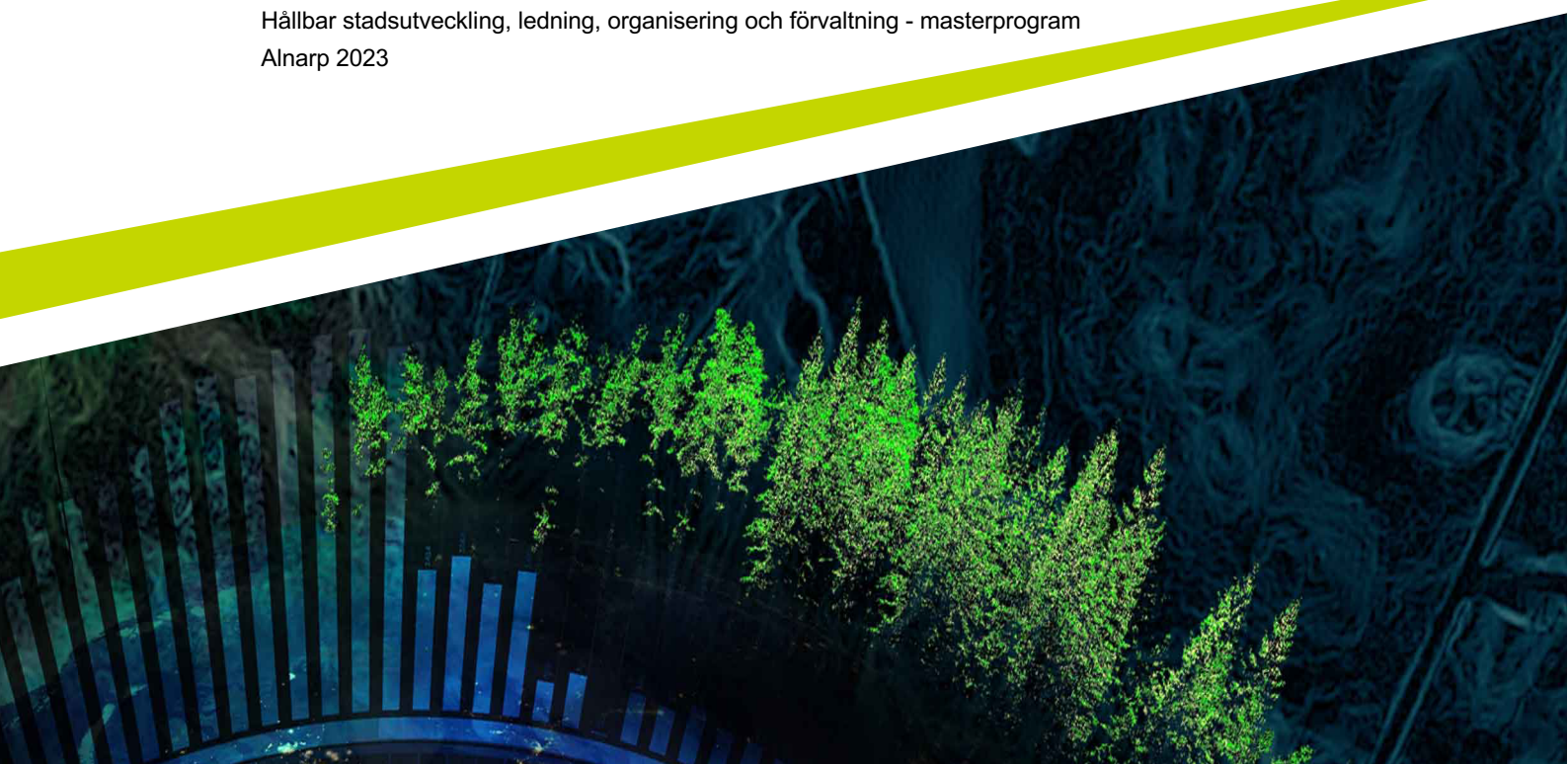
Självständigt arbete • 30 hp

Sveriges lantbruksuniversitet, SLU

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram

Alnarp 2023



Utveckling – Avveckling - samverkan för kompetensförsörjning i krympande kommuner

Development – Dismantling. Collaboration for Competence Provision in Shrinking Municipalities

Nellie Hultman & Sara Ringvall Sundkvist

Handledare:	Gunilla Lindholm, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Examinator:	Anders Larsson, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Biträdande examinator:	Stefan Lindberg, SLU, Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Omfattning:	30 hp
Nivå och fördjupning:	A2E
Kurstitel:	Independent Project in Landscape Architecture
Kurskod:	EX0859
Program:	Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram
Kursansvarig inst.:	Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Utgivningsort:	Alnarp
Utgivningsår:	2023
Nyckelord:	Befolkningsminskning, ojämna planeringsförutsättningar, krympande kommuner, samverkan, kompetensförsörjning

Sveriges lantbruksuniversitet

Fakulteten för landskapsarkitektur, trädgårds- och växtproduktionsvetenskap

Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Sammanfattning

Kompetensbehovet både i dag och för framtiden, har identifierats som en av de största utmaningar svenska kommuner står inför. I en tillväxtfokuserad kontext av globalisering och urbanisering, är behovet av kompetens i kommunsektorn ständigt aktuellt. I kommuner med minskande befolkningsunderlag, även kallade krympande kommuner är kompetensutmaningen extra påtaglig. För den krympande kommunen innebär det minskade befolkningsunderlaget ojämna planeringsförutsättningar, eftersom kommunen ska tillgodose sitt välfärdsuppdrag med både mindre finansiella och personella resurser. Kompetensbehovet i kombination med ett minskande befolkningsunderlag skapar komplexa utmaningar för den krympande kommunen. Samverkan förespråkas som strategi för att ta sig an den utmaningen, eftersom samverkan generellt är en strategi för att lösa komplexa problem exempelvis i arbetet för hållbar utveckling. Uppsatsens syfte är att i en fallstudie undersöka och tydliggöra på vilka sätt de krympande kommunerna Vilhelmina, Sollefteå och Strömsund använder samverkan för att lösa kompetensutmaningen. Fallstudien visar att de tre kommunerna använder olika former av samverkan för att kortsiktigt och långsiktigt hantera kompetensutmaningen. Strategier som sträcker sig från att idag behålla befintlig kompetens i kommunen, till att skapa förutsättningar för att bredda och utvidga kompetensbasen i framtiden. Slutsatsen av fallstudien är att kommunernas incitament att samverka påverkas av att de krymper. Samverkan kan användas som en strategi för att hantera kompetensutmaningen, men bara om den utgår ifrån och förankras i kommunens individuella förutsättningar kan den krympande kommunens utsatthet minska.

Nyckelord: befolkningsminskning, ojämna planeringsförutsättningar, krympande kommuner, samverkan, kompetensförsörjning

Abstract

The need for competence has emerged as one of the most significant challenges confronting Swedish municipalities in the present and in the future. In the wake of globalization and urbanization, the need for municipal sector expertise is more pressing than ever. The challenges posed by declining populations, also referred to as shrinking, make the issue of competence even more acute. The smaller population base creates uneven planning conditions, requiring municipalities to deliver on their welfare obligations with fewer financial and personnel resources. The need for competence in combination with a declining population creates complex challenges for shrinking municipalities. Collaboration has become a solution to take on these challenges, since collaboration generally is a strategy for solving complex problems, for example in the work for sustainable development. This thesis seeks to examine, through a case study, the collaboration strategies used by the shrinking municipalities of Vilhelmina, Sollefteå, and Strömsund in addressing the challenge of competence provision. The case study shows that the three municipalities use different forms of collaboration for short and long term competence provision. Strategies that range from maintaining existing competence in the municipality today, to creating conditions for broadening and expanding the competence base in the future. The conclusion of the case study is that the municipalities' incentives to collaborate are affected by their shrinking. Collaboration can be used as a strategy to manage the competence challenge, but the vulnerability of the shrinking municipality can only be reduced if the collaboration process is embedded in the municipality's individual prerequisites.

Keywords: population decline, uneven planning conditions, shrinking municipalities, collaboration, competence provision

Förord

Det här är ett examensarbete av Nellie Hultman och Sara Ringvall Sundkvist på masterprogrammet- Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning, SLU Alnarp våren 2023. Arbetet har genomförts i en kollektiv och samskapande process, där den gemensamma ansatsen bygger på ett delat intresse för samhällsgeografi, offentlig förvaltning och kommunalt utvecklingsarbete.

Vi vill tacka alla de tjänstemän och kommunpolitiker som vi fått möjligheten att diskutera våra frågor med och som tagit sig tid att medverka i intervjuerna. Deras engagemang, kunskap och erfarenheter är grunden för uppsatsen. Vi vill också tacka Josefina Syssner, professor i kulturgeografi vid Linköpings universitet för insiktsfull inspiration och förståelse för komplexiteten att undersöka krympande kommuner. Avslutningsvis vill vi också tacka vår handledare Gunilla Lindholm för god vägledning och stöttning genom hela uppsatsprocessen, samt programansvarige Matilda Alfengård för inspiration och motivation.

Nellie Hultman & Sara Ringvall Sundkvist, Alnarp 2023-05-12

Innehållsförteckning

Förord	5
Tabellförteckning	8
Figurförteckning.....	9
1. Inledning.....	10
1.1 Disposition	11
2. Förstudie.....	12
2.1 Litteratur och teori.....	12
2.2 Dokument och praktiskt deltagande.....	13
2.3 Intervjuer.....	15
2.4 Slutsatser.....	16
3. Syfte och frågeställning	18
3.1 Syfte och mål.....	18
3.2 Frågeställning	18
3.3 Avgränsningar	18
3.4 Definitioner	19
4. Metod	20
4.1 Fallstudie.....	20
4.1.1 Fallkommuner	20
4.1.2 Litteraturöversikt	22
4.1.3 Dokumentstudie.....	23
4.1.4 Semistrukturerade intervjuer	24
4.2 Analysmetod.....	25
4.2.1 Kommunala dokument.....	25
4.2.2 Intervjuer	25
5. Litteraturöversikt	27
5.1 Befolkningsminskning och krympande kommuner	27
5.1.1 Ojämna planeringsförutsättningar	29
5.1.2 Att hantera minskande befolkningsunderlag – tillväxt eller anpassning?	30
5.2 Samverkan och kompetensförsörjning i relation till hållbar stads- och samhällsutveckling.....	33
5.2.1 Samverkan	33

5.2.2	Kompetensförsörjning	35
5.2.3	Samverkan för kompetensförsörjning i krympande kommuner	36
6.	Resultat och analys.....	38
6.1	Vilhelmina.....	38
6.1.1	Kommunala dokument – textanalys	38
6.1.2	Intervjuer med politiker och tjänstemän.....	42
6.2	Sollefteå	48
6.2.1	Kommunala dokument – textanalys	48
6.2.2	Intervjuer med politiker och tjänstemän.....	54
6.3	Strömsund	58
6.3.1	Kommunala dokument – textanalys	58
6.3.2	Intervjuer med tjänstemän och politiker.....	64
6.4	Sammanfattning av textstudier, intervjuer och resultat i Vilhelmina, Sollefteå och Strömsund	69
7.	Diskussion	73
7.1	Litteratur och praktik: samverkan i relation till kompetensförsörjning i krympande kommuner	73
7.1.1	Samverkan eller egenförstärkning - ett dilemma.....	73
7.1.2	Samverkan, från ett måste till ett mål	73
7.1.3	Samverkan för kompetensförsörjning i den krympande kommunen – utveckling eller avveckling.....	74
7.2	Slutsatser.....	74
7.3	Metoddiskussion	76
	Referenser	77
	Forskningslitteratur.....	77
	Kommunala dokument	80
	Bilaga 1.....	81

Tabellförteckning

Tabell 1. Intervjuer som ingått i förstudien	15
Tabell 2. Urval av kommuner	21
Tabell 3. Dokument som studerats i fallkommunerna	23
Tabell 4. Intervjuer som ingått i fallstudien.....	24
Tabell 5. Analysteman	26

Figurförteckning

Figur 1. Karta över svenska kommuner.....	21
Figur 2. Tillväxtpolitik och anpassningspolitik. Egen layout med inspiration av Syssner 2018.....	32
Figur 3. Kompetensförsörjningsprocessens tre faser. Egen layout med inspiration Nilsson et al. 2018	35
Figur 4. Ur "Väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer", diagram från Vilhelmina årsplan 2022 s.7.	41

1. Inledning

Pågående processer av globalisering och urbanisering i kombination med en åldrande befolkning har skapat ojämn befolkningsutveckling mellan svenska kommuner. Vissa kommuner ställs inför en stark befolkningstillväxt medan andra ställs inför motsatsen, de krymper (Syssner 2014). Svenska kommuner står sedan tidigare inför en rad olika och ojämna planeringsförutsättningar, relaterat exempelvis till geografisk kontext, historisk näringslivsutveckling och tillgången på naturresurser. Den demografiska aspekten, att vissa kommuner krymper, adderas på så sätt till kommunernas redan ojämna förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete (Syssner 2020).

Att bedriva kommunalt utvecklingsarbete är idag en komplex fråga, både för den krympande och växande kommunen. Svenska kommuner är viktiga aktörer både i det globala och nationella arbetet för hållbar utveckling. I och med framtagandet av FN:s Agenda 2030 har kommunerna utmanats att tillämpa ett integrerat perspektiv på hållbar utveckling. Agenda 2030:s odelbara mål för omställningen till social, ekologisk och ekonomisk hållbar utveckling förutsätter samverkan och partnerskap. Inom ramen för det kommunala uppdraget har det inneburit att hållbar utveckling har integrerats som ett horisontellt perspektiv i all verksamhet (UNDP u.å.; Gustafsson 2022).

En fråga där de förändrade förutsättningarna får betydande konsekvenser för den krympande kommunens arbete för hållbar utveckling är i frågan om kompetensförsörjning. Kompetensförsörjning är viktigt för att upprätthålla kvalitet och utbud av kommunala välfärdstjänster och skapa förutsättningar för långsiktig hållbar samhällsplanering. På samma sätt som samverkan lyfts fram som en förutsättning för integrerad och hållbar utveckling, förespråkas samverkan återkommande som en strategi för krympande kommuner att hantera de ojämna planeringsförutsättningarna (SKR 2022; Syssner 2014). Därför är det aktuellt och intressant att undersöka hur krympande kommuner arbetar med samverkan för kompetensförsörjning.

1.1 Disposition

Uppsatsen följer dispositionen av en inledande förstudie, presentation av syfte och frågeställning, beskrivning och motivering av metodval, presentation av litteraturöversikt och fallkommunerna, följt av resultat och analys samt avslutande diskussion.

2. Förstudie

I enlighet med fallstudiemetodologin genomfördes inledningsvis en förstudie. Detta i syfte att teckna en bredare konceptuell förståelse av de komplexa orsakssamband som föregår befolkningsminskning och dess mångfacetterade konsekvenser för kommuner. Förstudien möjliggör att hitta en för ämnet relevant infallsvinkel och formulera en adekvat frågeställning väl förankrad i teori och praktik (Yin 2014).

Förstudien pågick under en månad i början av 2023. Den omfattas av en teori- och litteraturgenomgång, dokumentstudier och intervjuer. De tre delarna ger sammantaget en bred översikt av hur fältet står idag, både i teori och praktik.

2.1 Litteratur och teori

Förekomsten av ojämn demografisk utveckling på samtliga skalnivåer är en uppmärksammas och utförligt studerad företeelse. De bakomliggande orsakerna till den ojämna demografiska utvecklingen förklaras och diskuteras ofta utifrån förekomsten av parallellt pågående makroprocesser, exempelvis urbanisering, åldrande befolkning och postindustriella omvandlingsprocesser (Haase et al. 2012). Strukturella makroprocesser kommer på lokal nivå till uttryck i det att befolkningsunderlaget på vissa platser ökar, respektive minskar på andra. För att beskriva platser och områden med minskande befolkningsunderlag används inom den internationella litteraturen begreppet *shrinking*, på svenska att krympa. Detta har framför allt undersökts i större urbana kontexter så kallade *shrinking cities*. I litteraturen beskrivs *shrinking cities* ofta i en kontext av tidigare framgångsrika, befolkningstäta och större städer vilka på grund av de strukturella makroprocesserna nu ställs inför en framtid med ekonomisk, industriell och befolkningsmässig tillbakagång (Martinez-Fernandez et al. 2012). I den urbana kontexten av *shrinking* uppmärksammas *smart shrinking* och *rightsizing* som strategier för anpassning till de nya förutsättningarna, ett förhållningssätt som förespråkar omställning och att utveckla fortsatt planering utifrån de förändrade förutsättningar befolkningsminskningen ger upphov till (Peters et al. 2018). Litteraturen om *shrinking* uppmärksammar också utvecklingen av *rural shrinking*, den befolkningsmässiga tillbakagången på landsbygder. Även denna utveckling styrs och orsakas av de strukturella makroprocesserna men tar sig andra uttryck

jämfört med i en urban kontext, framför allt genom förändrade flyttmönster bland de yngre invånarna (Haase et al. 2012).

I en svensk kontext av ojämn demografisk utveckling identifieras effekterna av de strukturella makroprocesserna framförallt på kommunal nivå. Det finns ett forskningsfokus på *krympande kommuner*. Demografiska förändringar påverkar och utmanar även kommuners arbete och organisation inom ramen av det kommunala uppdraget. Att krympande kommuner står inför utmaningar och förändrade planeringsförutsättningar, exempelvis relaterat till minskat skatteunderlag och kapaciteten att tillhandahålla välfärdstjänster har under lång tid diskuterats och uppmärksammas. Tidigare kompensationsåtgärder för att minska effekterna av de demografiska olikheterna och skapa konvergens mellan kommuner har vidtagits på nationell nivå i form av exempelvis, skatteutjämningsystem och lokaliseringstöd (Syssner 2018; Andersson et al. 2008).

Komplexiteten i de ofta parallellt förekommande makroprocesserna gör att trots försök till kompensation kvarstår utmaningar och förändrade planeringsförutsättningar för krympande kommuner (Naturvårdsverket 2022; Erlingsson & Wänström 2021). Mot bakgrund av detta uppmärksammar bland annat Josefine Syssner att det finns behov av aktiv lokal anpassning i den krympande kommunen för att upprätthålla balans och kvalitet i det kommunala uppdraget samt skapa förutsättningar för utveckling (Syssner 2018).

2.2 Dokument och praktiskt deltagande

Med anledning av att det är kommunen som står inför de förändrade planeringsförutsättningarna och får ansvaret att hantera anpassningen till befolkningsminskningen, utgör krympande kommuner uppsatsens huvudsakliga analysenhet (Yin 2014; Erlingsson & Wänström 2021). För att få ökad insikt och förståelse om på vilket sätt de krympande kommunerna förhåller sig till och planerar utifrån att de krymper blir den kommunala översiktsplanen relevant att studera. Enligt plan- och bygglagens 3 kap. (SFS 2010:900) ska varje kommun upprätta en översiktsplan, en långsiktig planstrategi för hela kommunen i vilken riksintressen samt intentionen för användning av mark och vatten ska redovisas. I kommunens arbete för en långsiktigt hållbar utveckling är översiktsplanen som styrdokument centralt och vägledande för kommunens utvecklings- och strategiarbete (Nyström & Tonell 2012). För att få ytterligare förståelse om de utmaningar krympande kommuner står inför, studerades också material från representativa organisationer och föreningar för krympande kommuner. Den partipolitiskt oberoende föreningen SmåKom identifierar kompetensförsörjning som en prioriterad fråga för 2023, där fokus är på att stötta mindre kommuners

arbete för samverkan och utveckling i frågan om kompetensförsörjning (SmåKom 2023).

Baserat på befolkningsstatistik identifierades de 59 svenska kommuner som från år 2011 till år 2021 har haft störst procentuell befolkningsminskning (se Bilaga 1). De 59 kommunernas respektive översiktsplan lästes med fokus på att identifiera teman, samt eventuellt förekomsten av återkommande teman kopplade till hur frågan om befolkningsminskning aktualiseras i kommunernas översiktsplanering. Efter genomläsningen framgick det att kommunerna framhåller och diskuterar den faktiska befolkningsminskningen, samt konsekvenser av den i olika utsträckning. I samtliga 59 översiktsplaner förekommer begreppet krympande kommun enbart två gånger. Vilhelmina kommun uppmärksammar att det finns en problematik i att vara en krympande kommun, medan Strömsund tar det ett steg längre och artikulerar behovet av planeringen för en anpassningsstrategi i det fall kommunen eventuellt fortsätter att krympa (Vilhelmina kommun 2018; Strömsunds kommun 2022a). Exempel på identifierade övergripande och återkommande teman är bland annat kompetensförsörjning, avveckling och nedskärningar, samt minskat skatteunderlag. Detta är teman som återkommande uppmärksammas och getts stöd i tidigare litteratur om utveckling i krympande kommuner (Syssner & Olausson 2016).

Av de 59 kommunerna är den gängse dominerande inställningen att planera utifrån målet att bli fler. Flertalet kommuner uttrycker detta genom att anta befolkningsökning, exempelvis Timrå kommun och Älvsbyns kommun (Timrå kommun 2018; Älvsbyns kommun 2019). Även i de fall kommunerna inte uttrycker ett explicit mål att bli fler invånare går det att utifrån flertalet av de strategier som förespråkas, urskilja förekomsten av ett underliggande fokus på en befolkningsökning. Teman av turism, naturmiljö och näringsliv är vanligt förekommande och beskrivs i relation till att skapa attraktivitet och attrahera nya invånare. Torsby kommun skriver exempelvis i sin översiktsplan:

Konkurrensen med storstadsområdena om befolkningen kommer att vara kännbar. Regionens mål är att stärka Värmlands förmåga att erbjuda hållbara livsmiljöer, en mångfald av trygga, attraktiva miljöer att bo och vistas i och stimulerande upplevelser inom natur-, kultur och friluftsliv. Kommunens andra och tredje delmål, ”flera natur- nära, unika och attraktiva boenden” respektive ”en ytterligare utvecklad turism och upplevelsenäring”, visar på följsamhet till de regionala målen. (Torsby kommun 2010, s.16)

I strategier både för att öka befolkningstillväxten och möta utmaningarna i att vara en krympande kommun är samverkan ett centralt återkommande tema. Betydelsen av samverkan uppmärksammas både inom den kommunala organisationen samt med externa aktörer i kommunernas översiktsplanering.

I kontakten med Josefina Syssner, professor i kulturgeografi och prefekt vid institutionen för kultur och samhälle IKOS vid Linköpings universitet, blev vi

inbjudna att delta i uppstartswebinariet för OECD- projektet Shrinking Smartly and Sustainably¹. Projektet syftar till att undersöka hur policies och policyarbete kan utvecklas för att bättre anpassas för regioner och länder med påtaglig och varaktig befolkningsminskning. Fyra ämnen belystes under webinariet: 1) demografiska modeller och data; 2) markanvändning, boende, fysisk planering och miljö; 3) flernivåstyrning och governance, tillhandahållande av service; 4) urbana perspektiv på shrinking. Webinariet gav insikt i det nationella arbetet och en djupare förståelse för komplexiteten i ämnet.

2.3 Intervjuer

Sammanlagt genomfördes fem kvalitativa semistrukturerade intervjuer via videosamtal i förstudien. Fyra intervjuer genomfördes med kommunala tjänstemän och politiker baserat på ett strategiskt urval av de krympande kommunerna. Intervjuerna syftade till att få förståelse för informanternas uppfattning och upplevelse av att verka i en krympande kommun samt vilka utmaningar krympande kommuner står inför i praktiken (Bryman 2016). Den femte intervjun genomfördes för att få insyn i framväxten av forskning kring krympande kommuner. Intervjun hölls med Joseфина Syssner, en ledande forskare och föreläsare inom fältet för politik, styrning och planering i en kontext av krympande kommuner (Bryman 2016; Linköpings universitet 2023).

Tabell 1. Intervjuer som ingått i förstudien

Intervju	Roll	Längd
Intervju 1	Tjänsteman, Torsby	38 min
Intervju 2	Tjänsteman, Gullspång	42 min
Intervju 3	Politiker Kramfors	46 min
Intervju 4	Politiker, Sorsele	36 min
Intervju 5	Professor Kulturgeografi	34 min

I intervjuerna framgick att det finns insikt i och förståelse för effekterna av att vara en krympande kommun bland både politiker och tjänstemän. Samtliga informanter uttryckte att kommunen behöver och vidtar faktiska åtgärder till följd av det minskade befolkningsunderlaget. I intervjuerna framträder en komplex bild av att verka i en krympande kommun. Frågan om befolkningsminskning är ständigt

¹ Arrangör för Webinariet var OECD och hölls 2023-02-14 <https://www.oecd.org/regional/rural-development/rural-service-delivery.htm>

närvarande och berör hela kommunen både i frågan om ekonomi och samhällsstruktur. En informant beskriver:

För att vår kommun ska kunna fortsätta leva och frodas krävs det att vi får fler invånare, det är nummer ett. Vi kan inte fortsätta att minska i befolkning för då kommer man till slut till en gräns där det inte går att bedriva verksamheten så att vi klarar våra lagstadgade uppdrag. Det är det som är det viktigaste. (Intervju 4, politiker Sorsele)

Flertalet av informanterna framhöll att samarbete och samverkan både inom kommunen och över kommungränserna är en strategi för att kunna driva utvecklingsfrågor.

2.4 Slutsatser

Det sammantagna resultatet av förstudien visar på att ett minskat befolkningsunderlag skapar ojämna planeringsförutsättningar, som har betydande konsekvenser för kommuner som krymper. Krympande kommuner uppmärksammar befolkningsminskningen och dess konsekvenser i varierande grad i sin översiktliga planering. Utifrån det empiriska materialet i förstudien går det att urskilja och dra slutsatsen att öka antal invånare är den dominerande strategin i krympande kommuners mål och visioner. I en internationell kontext har intresset för fenomenet och de bakomliggande processerna av shrinking uppmärksammats mer de senaste åren, både i forskning och policy. Diskussionen har vidgats från att främst handla om stora städers befolkningsmässiga tillbakagång och de möjligheter till omställning som följer, till att fokusera mer på betydelsen av shrinking i dynamiken mellan urbana centrum och landsbygder.

Den demografiska förändringen av befolkningsminskning och krympande kommuner har i en svensk kontext under en lång tid framförallt aktualiserats i nationella utredningsfrågor och olika kompensationer för utjämning. Idag har diskussionen utvidgats till att också omfatta forskning om de krympande kommunernas utmaningar och förutsättningar till lokal anpassning inom fältet för kommunstrategisk forskning, där professor i kulturgeografi Josefina Syssner är en framträdande och tongivande röst i diskussionen. Att krympande kommuner står inför utmaningar framträder i såväl litteraturen som i kommunala strategidokument och i praktiken. Något som återkommande uppmärksammats i intervjuerna är utmaningar kopplade till kompetensförsörjning i den krympande kommunen. Frågan är aktuell och central för krympande kommuners utvecklingsarbete, både inom kommunen som organisation samt för kommunens utveckling som helhet, vilket även litteraturen bekräftar.

En uppmärksammat strategi för att möta och anpassa sig till de utmaningar som följer med att vara en krympande kommun är samverkan och betydelsen av samverkansprocesser. Strategin av samverkan uppmärksammas också på nationell och internationell nivå som en förutsättning för omställningen till en långsiktigt hållbar utveckling. Ökad kunskap om samverkan är gynnsam både som anpassningsstrategi för den krympande kommunen och som hållbarhetsstrategi.

3. Syfte och frågeställning

3.1 Syfte och mål

Uppsatsens syfte är att bidra till forskningsfältet inom kommunal samverkan och organisation för hållbar stads- och samhällsutveckling. Målet är att tydliggöra på vilka sätt krympande kommuner samverkar i frågan om kompetensförsörjning.

3.2 Frågeställning

Uppsatsen utgår från den övergripande frågeställningen:

- Hur diskuteras frågan om samverkan i relation till kompetensförsörjning i krympande kommuner i forskning och praktik?

Undersökningen kommer att drivas genom att besvara följande frågor:

- På vilket sätt diskuteras och framhålls frågan om samverkan för kompetensförsörjning i kommunernas utvecklingsstrategier?
- Hur uppmärksammas, i forskning och offentlig policy, samverkan för kompetensförsörjning i relation till att kommunen krymper?

Uppsatsen är en nulägesbeskrivning och följer forskningsdesignen kvalitativ fallstudie. De tre fallkommunerna Vilhelmina, Sollefteå och Strömsund utgör analysenheter. Det empiriska materialet är insamlat med hjälp av dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer. För att besvara forskningsfrågorna operationaliseras uppsatsen i ett komparativt och kvalitativt metodologiskt tillvägagångssätt, med en teoretisk och analytisk utgångspunkt.

3.3 Avgränsningar

På makronivå knyter uppsatsen an till forskningsfältet som relateras till shrinking som fenomen och är ett arbete i förlängning av den aktuella diskussionen kring

frågan om kompetensförsörjning för kommunalt utvecklingsarbete. På mikronivå är uppsatsens syfte avgränsat till ett huvudsakligt fokus på kommunerna i deras roll som förvaltningsorganisation och organisatorisk samverkan.

Avgränsningarna påverkar inte uppsatsens relevans, validitet eller aktualitet. De bidrar till och möjliggör för en aktuell, jämförande nulägesbeskrivning av kommunal, organisatorisk samverkan för kompetensförsörjning i tre krympande kommuner.

3.4 Definitioner

Region

I geografi och kulturgeografi är region en av de grundläggande skal- och enhetsnivåerna. Region används för att beskriva, dela in och studera geografiska områden utifrån deras gemensamma administrativa, ekonomiska eller kulturella relationer och tillhörighet. Vad som framför allt definierar regionbegreppet är att det är relationellt. Det används för att strukturera och organisera platser och företeelser med gemensamma aspekter, utifrån vad de ställs i relation till (Gren & Hallin 2003). I den här uppsatsen syftar regionbegreppet till den administrativa, politiska, ekonomiska och geografiska indelningen av 21 svenska regioner, vilken ersatte den tidigare länsindelningen. Regionerna har obligatoriskt ansvar för distributionen av hälso- och sjukvård och ett regionalt utvecklingsansvar för hela regionen. Utöver det ska de i samverkan med kommunerna ansvara för regional och lokal kollektivtrafikutveckling (SKR 2023). Undantag från definitionen av region i enlighet med regionindelningen förekommer i uppsatsen, med hänsyn till exempelvis arbetsmarknadsregioner. Undantagen är väl uppmärksammade och förtydligade i texten.

Krympande kommun

I litteraturen saknas en entydig definition av vad en krympande kommun är. Orsakerna till att platser krymper är många, komplexa och består framför allt av sammankopplade processer som tar sig olika uttryck i olika geografier. Däremot finns det i både nationell och internationell litteratur och policy en samstämmighet om att befolkningsminskning är en tydlig och adekvat indikator på att en plats krymper (Haase et. al 2012). I uppsatsen definieras därför krympande kommuner utifrån den förståelsen att det är ett lokalt uttryck för samspelet mellan komplexa orsaker, vilket resulterar i ett minskat befolkningsunderlag.

4. Metod

I följande stycke redogörs för uppsatsens datainsamlingsmetoder och analysmetod.

4.1 Fallstudie

Uppsatsen operationaliseras genom en kvalitativ fallstudie. Fallstudiedesignen erbjuder möjligheten att ingående studera hur och varför ett fenomen tar sig uttryck i en specifik kontext. En komparativ ansats gör det sedan möjligt att jämföra observationerna av de specifika kontexterna för att eventuellt kunna identifiera likheter eller skillnader i resultatet (Yin 2014). En adekvat form för att kunna undersöka och diskutera samverkan för kompetensförsörjning i de specifika kommunerna, samt att också kunna föra en jämförande diskussion kring resultatet från samtliga tre kommuner. En av fallstudiens styrkor och mål är att uppnå en god nivå av analytisk generalisering, att utveckla, utmana och testa teorier. Fallstudien kan inte användas för att beskriva frekvensen av förekomsten av fenomen i empirin över tid (Jensen & Sandström 2016). Fallstudien erbjuder en ögonblicksbild av hur och på vilket sätt frågan om samverkan för kompetensförsörjning diskuteras i de olika kommunerna just nu, samt vilka skillnader och likheter det finns i diskussionerna mellan kommunerna.

4.1.1 Fallkommuner

För att genomföra ett första urval av potentiella fallkommuner att studera, ställdes följande nyckelfrågor till de 59 krympande kommunernas översiktsplaner:

- Strävar kommunen efter att uppnå balans i befolkningsutvecklingen?
- Är befolkningsutvecklingen en prioriterad fråga i mål, strategier och övergripande vision?
- Uttrycker kommunen att befolkningsminskningen är en utmaning?
- Berör kommunen frågan om att de krymper?

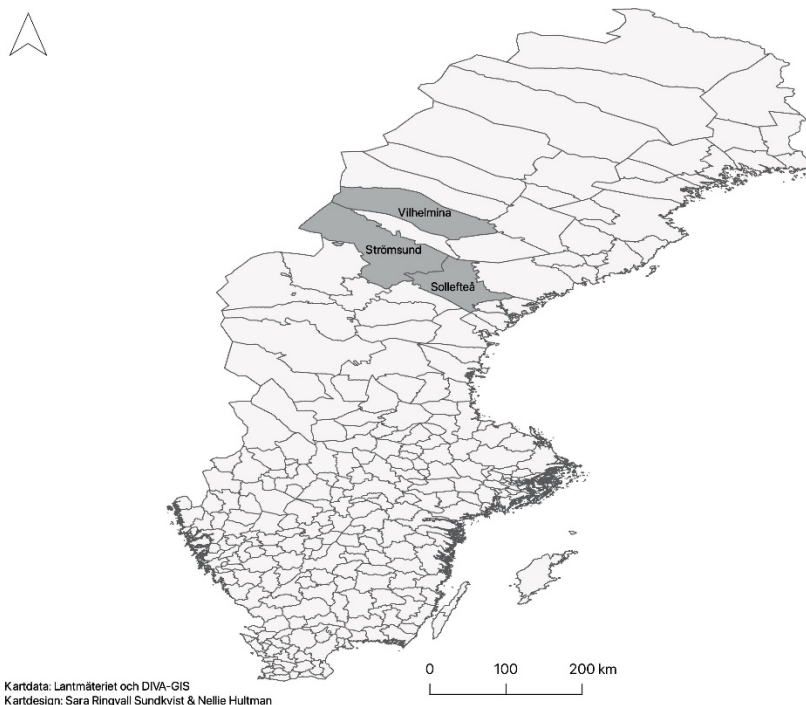
Utifrån materialets intentionsdjup klassificerades kommunerna i kategorierna:

- Nej – otillfredsställande svar på nyckelfrågorna. Avsaknad av aktuell översiktsplan, aktualitetsprövad och godkänd översiktsplan antagen 2009 eller tidigare, samt kommuner i slutskedet att ta fram en ny översiktsplan.
- Kanske – aktuell översiktsplan men otydliga svar på nyckelfrågorna.
- Ja – aktuell översiktsplan och tydliga svar på nyckelfrågorna.

12 kommuner kategoriserades i kategori ja (se Bilaga 1). Därefter gjordes ytterligare ett urval, ett strategiskt urval baserat på hur väl kommunerna artikulerar, medvetandegör och kritiskt reflekterar över behov och förutsättningar i relation till befolkningsutvecklingen. Det slutliga urvalet resulterade i följande kommuner (Tabell 2).

Tabell 2. Urval av kommuner

Förstudie	Fallkommuner
Torsby	Vilhelmina
Gullspång	Sollefteå
Sorsele	Strömsund
Kramfors	



Figur 1. Karta över svenska kommuner

Vilhelmina kommun

Vilhelmina är en 8 740 km² stor västerbottnisk inlands- och fjällkommun och den till ytan sjunde största kommunen i Sverige. År 2022 uppgick invånarantalet till 6 393 personer. Vilhelmina kommun har likt flertalet andra inlandskommuner präglats av en långvarig befolkningsminskningstrend (SCB 2023a). Kommunen har ett småskaligt och diversifierat näringsliv, jämsides med att offentlig sektor är den näst största arbetsgivaren i kommunen idag. Det årstidsväxlande naturlandskapet bidrar till att kommunen är rik på natur- och kulturupplevelser och har attraktiva fiske- och friluftsmöjligheter (Vilhelmina kommun 2018).

Sollefteå kommun

Sollefteå kommun ligger i nordvästra delen av Västernorrlands län och är en 5 761 km² stor kommun. År 2022 uppgick antalet invånare till 18 667. Kommunen har sedan kommunsammanslagningen 1974 uppvisat en ihållande befolkningsminskning (SCB 2023b). Ångermanälven och skogstillgångar utgör tillsammans två centrala delar i kommunens historia och var en förutsättning för järnindustrins utveckling på platsen under 1600-talet. Under 1800-talet vidtog skogsbruk för virkesframställning (Sollefteå 2017). Näringar kopplat till jord- och skogsbruk, byggindustri samt gruvindustrin utgör tillsammans med offentlig sektor idag kommunens huvudsakliga arbetsgivare (SCB 2023b).

Strömsund kommun

Strömsund kommun är en 11 780 km² stor kommun som ligger i nordvästra delen av Jämtlands län. Befolkningsminskningen har varit ihållande sedan kommunsammanslagningen år 1974. År 2022 uppgick invånarantalet till 11 397 personer. Kommunen består till största del av skogs- och myrmark och är rik på naturresurser. Tillverkningsindustrin och offentlig sektor är tongivande arbetsgivare i kommunen, turism och handel är också framträdande i näringslivsutvecklingen (SCB 2023c).

4.1.2 Litteraturöversikt

I fallstudiedesignen utgör litteraturgenomgång en central del av förstudien i syfte att formulera en väl avgränsad och kärnfull frågeställning. En utökad litteraturgenomgång med hänsyn till vad som framgick i fallstudien är också en central datainsamlingsmetod i den faktiska fallstudien. Litteraturöversikten används i fallstudien för att skapa en kontext i vilken empiri kan ställs mot och jämföras med tidigare forskning (Jensen & Sandström 2016). Mot bakgrund av uppsatsens övergripande frågeställning relaterar översikten till i huvudsak två områden, tidigare forskning om krympande kommuner samt tidigare forskning om kommunal samverkan för kompetensförsörjning. Sammanställningen av litteraturöversikten guidades av ett strategiskt tillvägagångssätt, där den

övergripande frågeställningen ställdes emot och styrde urvalet av litteratur. I sammanställningen av litteraturöversikten tillämpades ett brett urval av referenser i ett material av tryckta källor, akademiska artiklar, rapporter, utredningar och lagtext för att få en god överblick av dom båda forskningsfälten och hur de står i relation till varandra (Bryman 2016). Referenslitteraturen identifierades med hjälp av elektroniska databaser, exempelvis SLU Primo, LubSearch samt via SLU:s bibliotek Alnarp och Lunds universitetsbibliotek.

4.1.3 Dokumentstudie

För att komplettera den teoretiska litteraturöversikten med ett direkt perspektiv på hur de utvalda kommunerna hanterar och aktualiserar frågan om samverkan för kompetensförsörjning genomfördes en dokumentstudie av kommunala styr- och strategidokument. Det strategiska urvalet baseras på dokument som förekommer i varje studerad kommun, Översiktsplan och Verksamhetsplan med budget. I de fall det förekommer kommunspecifika dokument som behandlar den övergripande frågeställningens två områden samverkan och kompetensförsörjning har de också ingått i urvalet (Tabell 3). De kommunala dokumenten som används är offentliga handlingar och omfattas av offentlighetsprincipen. Samtliga dokument återfanns på respektive kommuns hemsidor. För att bekräfta sekundärdatans oberoende, äkthet och aktualitet begärdes även dokument ut från kommunerna för att kontrollera att de överensstämde med de som återfanns på kommunernas hemsidor. Ett systematiserande av kommunala styr- och strategidokument möjliggör för ökad förståelse och insyn i hur de enskilda kommunerna förhåller sig till och diskuterar samverkan i relation till kompetensförsörjning, samt att jämföra kommunernas förhållningssätt och strategier (Esaiasson et al. 2017).

Tabell 3. Dokument som studerats i fallkommunerna

	Vilhelmina	Sollefteå	Strömsund
Översiktsplan	Vilhelmina kommun Vualtjeren Tjielte, med sikte på 2030 (2018).	Översiktsplan för Sollefteå kommun - en kraftfull kommun med utsikter mot 2030 (2017).	Översiktsplan Strömsunds kommun (2022).
Budget	Årsplan med budget 2023 samt plan 2024-2026 (2022).	Övergripande verksamhetsplan med budget 2021-2023 (2020).	Politiska prioriteringar 2023-2024 Budgetram 2023 (2022).
Kompetensförsörjningsplan			Kompetensförsörjningsplan 2018-2021 (2021).

(Vilhelmina kommun 2018; Vilhelmina kommun 2022; Sollefteå kommun 2017; Sollefteå kommun 2020; Strömsunds kommun 2022a; Strömsunds kommun 2022b; Strömsunds kommun 2021)

4.1.4 Semistrukturerade intervjuer

För att ytterligare stärka uppsatsens validitet och förankring i både litteratur och praktik, triangulerades data från litteraturöversikten och dokumentstudien med semistrukturerade intervjuer. Intervjuerna kompletterar materialet med informanternas uppfattning om hur kommunerna arbetar med samverkan i frågan om kompetensförsörjning (Kvale & Brinkmann 2014).

Mot en urvalspopulation av samtliga kommunala tjänstemän och aktiva politiker på lokal nivå i kommunerna, identifierades nyckelpersoner (se Tabell 4). Det strategiska urvalet av informanter baserades på att deras ansvarsområden omfattar för kommunen övergripande strategiska utvecklings- och kompetensfrågor (Bryman 2016).

Tabell 4. Intervjuer som ingått i fallstudien

Intervju	Kommun	Roll	Längd
Intervju 1	Strömsund	Tjänsteman	37 min
Intervju 2	Strömsund	Tjänsteman	33 min
Intervju 3	Strömsund	Politiker	32 min
Intervju 4	Vilhelmina	Tjänsteman	17 min
Intervju 5	Vilhelmina	Politiker	27 min
Intervju 6	Vilhelmina	Tjänsteman	45 min
Intervju 7	Sollefteå	Tjänsteman	57 min
Intervju 8	Sollefteå	Politiker	34 min
Intervju 9	Sollefteå	Politiker	23 min

Informanterna kontaktades via mejl med en kort introduktion till uppsatsens syfte och frågeställningar samt en inbjudan att delta. En intervjuguide med övergripande och vägledande frågor utformades med hänsyn till frågeställningens tre övergripande teman befolkningsminskning, kompetensförsörjning och samverkan. Detta medförde att för uppsatsen relevanta ämnen diskuterades, samtidigt som informanterna var fria att diskutera frågorna utifrån sin egen uppfattning. Med hänsyn till, och för att dra nytta av, eventuella snöbollseffekter ställdes i slutet av varje intervju frågan om informanten hade förslag på någon ytterligare person att intervjua (Bryman 2016). Samtliga intervjuer genomfördes via telefon eller videosamtal och spelades in med informanternas medgivande. I direkt anslutning till intervjuerna gjordes en kort sammanställning av intervjuens huvudsakliga innehåll. I senare genomlysning och bearbetning av materialet fördes systematiska

och tematiska anteckningar, i vilka kluster av teman identifierades och för syfte och frågeställningar relevanta och viktiga delar transkriberades.

4.2 Analysmetod

I följande stycke redogörs för analysen av primär- och sekundärdata.

4.2.1 Kommunala dokument

Den kvalitativa text- och innehållsanalysen av de kommunala dokumenten genomförs i en systematiserande och undersökande ansats genom en analytisk frågeställning, baserad på det textanalytiska begreppet *framing*. Begreppet *framing* utgår från ett aktörsorienterat textanalytiskt perspektiv, där fokus är på att undersöka hur ett fenomen framställs (Esaiasson et al. 2017).

Frågorna som ställts till de kommunala dokumenten är:

- Vilka aktörer finns med i diskussionen om samverkan för kompetensförsörjning och vad är deras roll, hur beskrivs deras handlingsutrymme?
- Vad har gett upphov till och hur motiveras samverkan för kompetensförsörjning, vem eller vad föreslås som orsaken till det?
- Vad och hur i frågan om samverkan för kompetensförsörjning framställs lösningen på kompetensutmaningen?

4.2.2 Intervjuer

Inledningsvis kodades och klustrades intervjumaterialet utifrån de analytiska frågorna:

- Vilka aktörer samverkar kommunerna med i frågan om kompetensförsörjning?
- Vilka nivåer samverkar kommunerna på i frågan om kompetensförsörjning?
- Inom vilka områden samverkar kommunerna i frågan om kompetensförsörjning?
- Vad gör kommunen, vad är deras insatser och åtgärder i samverkan för kompetensförsörjning?
- Vad vill kommunerna, vad är deras motiv för och i att samverka i frågan om kompetensförsörjning?

- Hur diskuterar de samverkan för kompetensförsörjning i relation till att kommunen krymper?
- Vad identifierar kommunerna för utmaningar och eventuella hinder med samverkan för kompetensförsörjning?
- Vad identifierar kommunerna som viktigt i samverkan för kompetensförsörjning?

I relation till den övergripande frågeställningen tematiserades sedan det kodade materialet i tre övergripande teman.

Tabell 5. Analyssysteman

Förutsättningar	Skalnivåer och aktörer	Strategier
-----------------	------------------------	------------

5. Litteraturöversikt

Först redogörs för relevant litteratur kopplat till befolkningsminskning och krympande kommuner, följt av en andra del där det redogörs för relevant litteratur kopplat till kommunal samverkan för kompetensförsörjning.

5.1 Befolkningsminskning och krympande kommuner

Närvaron av globala parallella makroprocesser, exempelvis växande andel åldrande befolkning, en fortsatt ihållande urbaniseringstrend och ökad rörlighet för både kapital och arbetskraft inom den globala världsekonomin, medför förändringar i både demografisk sammansättning- och utveckling. I en västerländsk kontext har det bland annat inneburit att ökad medellivslängd i kombination med en förhållandevis lägre nativitetsgrad, har resulterat i lägre födelsetal jämförelsevis med dödstal och att andelen av befolkningen i de äldre ålderskategorierna växer, samt att den i snart över mer än hundra år pågående och ihållande urbaniseringstrenden fortsätter att upprätthålla och skapa centraliseringseffekter. Detta medför att intern- och internationell migration, framförallt utgörs av unga i arbetsför ålders förflyttning från landsbygdsområden till större städer och områden med hög urbanitetsgrad. På så vis medför de sammantagna effekterna av de globala parallella makroprocesserna att befolkningsutvecklingen på global nivå, påverkar och skapar förutsättningarna för befolkningsutvecklingen även på lokal nivå. På vissa platser leder makroprocesserna till en utveckling av snabb befolkningstillväxt, jämfört med att på andra platser resultera i ett minskande befolkningsunderlag (Haase et al. 2012; Aoyama et al. 2010).

Med utgångspunkt i den nominella kommundefinitionen, avser kommunen ett avgränsat geografiskt område, inom vilket valda beslutsfattare har en viss grad av handlingsfrihet gentemot staten och auktoritet i beslutsfattande över medborgarna (Lidström 2003). Kommunen är ett avgränsat geografiskt område inom en stat eller federation, vilket i praktiken innebär att de är en sub-nationell instans där kommunen ansvarar under staten och staten har befogenheten att bestämma utformningen och de geografiska gränserna för kommunen. Inom sitt tilldelade geografiska område har kommunen ett eget handlingsutrymme, de har en varierande grad av autonomi och för verkställandet av det behövs resurser.

Autonomin omfattar även en auktoritet i beslutsfattande, reglering och antagandet av planer, vilka medborgarna behöver rätta sig efter. För att verkställandet av kommunens beslutsfattande befogenheter, samt att deras auktoritet ska grundas på principer av delaktighet, medbestämmande och transparens ska de kommunala ledarna med beslutsfattande funktioner tillsättas genom val, alternativt kommunalstämma, eftersom att de i förlängningen ska företräda och agera utifrån en önskvärd representativ demokratisk förankring bland kommuninvånarna (Erlingsson & Wänström 2021).

Kommunernas ansvarsområden och organisation har fram till utformningen av dagens 290 kommuner varierat och periodvis inskränkts, respektive periodvis utvidgats. Vad som har varit och är beständigt är att samtliga svenska kommuner omfattas av samma lagar. De har med andra ord likställd konstitutionell status i svensk konstitution och demokrati. Kommunen är den lägsta folkvalda nivån i Sverige och deras verksamhet, styrning och uppdrag styrs och regleras av flertalet lagar (Erlingsson & Wänström 2021). Grunden och definitionen för det kommunala självstyret återfinns i svensk grundlag, i regeringsformen:

All offentlig makt i Sverige utgår från folket. Den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Den offentliga makten utövas under lagarna (SFS 1974:152).

Det kommunala självstyret är grundlagsskyddat på så sätt att det enbart är riksdagen som kan besluta om kommunernas utformning, uppdrag och befogenheter. Präglad av den tidigare långvariga och tongivande socialdemokratiskt influerade kommunala idétraditionen finns även en ambition om att samtliga svenska kommuner ska ha och agera utifrån likvärdiga förutsättningar, vilket resulterat i att kommunerna tillskrivs en likvärdighetstanke när det kommer till tillhandahållande och försörjningen av tjänster inom det kommunala välfärdsuppdraget. På så sätt kan kommunerna betraktas som konstanter och något beständigt, de ska verka för- och i förlängning av kommuninvånarna, samt utifrån sin självständighet och autonomi verkställa ett övergripande planeringsansvar för samhällsutvecklingen (Erlingsson & Wänström 2021; Gustafsson 2022). Likvärdighetstanken återspeglas även i kommunallagen, vilken styr kommunernas organisation och det kommunala uppdraget i vad de får göra, vad de måste göra och vad de inte får göra. Det kommunala uppdraget, även refererat till den kommunala kompetensen omfattas av två delar, den speciallagreglerade kompetensen och den allmänna kompetensen. Den speciallagreglerade kompetensen avser vad kommunerna enligt lag måste göra. Det är framförallt kopplat till den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget och omfattar åtaganden som bland annat vård- och omsorg, skola och utbildning, plan- och byggfrågor, krisberedskap, miljö- och hälsoskydd. Den allmänna kompetensen avser framför allt tillvägagångs- och förhållningssättet mot den

frivilliga delen av det kommunala uppdraget, med hänsyn till exempelvis näringslivsutveckling och kultur (Erlingsson & Wänström 2021; SKR 2021).

Trots lagstiftning utmanas den kommunala likvärdighetstanken av den krassa verkligheten att svenska kommuner i praktiken är heterogena och inte homogena. Förutsättningarna att tillhandahålla välfärdstjänster påverkas av bland annat ojämna förutsättningar i invånarantal, demografiska förutsättningar och de varierande geografiska storlekarna mellan kommunerna. Befolkningsutvecklingen på lokal och kommunal nivå är komplex och påverkas av flera olika faktorer. En del krympande kommuner har under lång tid handskats med minskande befolkningsunderlag där utflyttningen varit större jämfört med inflyttningen. I andra krympande kommuner har förlusten av tidigare arbetstillfällen, exempelvis i och med nedläggning, förflyttning eller omstruktureringar av industriverksamheter eller andra större lokala arbetsgivare, påverkat befolkningsutvecklingen. Samtidigt påverkas samtliga svenska kommuner av de tidigare nämnda makroprocesserna, vilka framför allt för mindre kommuner i sig kan vara nog starka för att befolkningsutvecklingen ska påverkas och få kommunen att börja krympa (Syssner 2018).

5.1.1 Ojämna planeringsförutsättningar

Befolkningsutvecklingen är en av många bakomliggande aspekter i förekomsten av varierande och ojämna planeringsförutsättningar. Ojämn resursfördelning och variationen i lokal geografi, historia och kultur, industriell kapacitet och tillgången till naturresurser är andra betydelsefulla aspekter för platsers så kallade *stigutveckling*. Stigutveckling, av engelskans *path dependency* är en tongivande utvecklingsteori inom bland annat ekonomisk geografi och framhåller att platsers industriella och ekonomiska utveckling sker genom processer i relation till kontexten av platsens tidigare erfarenhet och historiska traditioner av utvecklingsarbete. En plats utvecklings- och planeringsförutsättningar står därför i relation till både tidigare utvecklingsarbete och samtida platsspecifika förutsättningar (Martin & Sunley 2009). På så sätt blir den demografiska utvecklingen och det minskande befolkningsunderlaget ytterligare en aspekt av ojämna planeringsförutsättningar som adderas till kommunernas förutsättningar att bedriva utvecklingsarbete (Haase et al. 2012; Hospers & Syssner 2018).

Att bedriva kommunalt utvecklingsarbete innebär att formulera och genomföra prioriteringar, prioriteringar som ställs inför en balansgång mellan förutsättningar, behov och vilka krav som ställs på kommunen. I krympande kommuner blir balansgången betydligt mer påtaglig då befolkningsminskningen påverkar både den kommunala ekonomin och den kommunala samhällsekonomin. Intäkterna från den kommunala inkomstskatten står för större delen av de kommunala finansiella

tillgångarna och inkomsterna. Ett minskande befolkningsunderlag påverkar på så sätt att den kommunala ekonomin ställs inför en mindre skattebas och i förlängningen minskade inkomster. Den kommunala samhällsekonomin påverkas i relation till befolkningsminskningen i det att förändrade planeringsbehov kan uppstå och omprioriteringar av tidigare planeringsunderlag kan behöva genomföras. Exempelvis kan ett minskande elevunderlag och en ökad andel äldre innebära att frågan om skola och äldreomsorg aktualiseras utifrån nya behov och behöver nya planeringsprioriteringar och ställningstaganden från kommunens sida (Syssner 2014). Förutom i rollen som välfärdsaktör påverkas kommunen som organisation och aktör även på andra sätt i arbetet att främja utveckling. Kommunens roll som samhällsutvecklare påverkas av att kostnaderna för byggnation, drift och underhåll av infrastruktur och byggnader, ska fördelas över ett minskande befolkningsunderlag. I rollen som demokratiaktör ska kommunen fortsätta att vidhålla och främja tillit och förtroende för både beslutsfattare och demokratiska processer, vilket kan vara utmanande när dagordningen ofta består av en balansgång mellan avveckling och utveckling. Kommunen i rollen som arbetsgivare och förvaltningsorganisation i en krympande kommun ställs inför utmaningar att fylla rekryterings- och kompetensbehovet, samtidigt som underlaget för det minskar (Gustafsson 2022; Syssner 2018).

De ekonomiska ojämna förutsättningarna, med hänsyn till kommuners ojämna förutsättningar i förhållande till demografi, geografi och socioekonomi är uppmärksammade och något som med hänsyn till likvärdighetstanken tagits i beaktning av staten. Kompensation och utjämning har främjats genom exempelvis specialdestinerade- och generella statsbidrag, områdesindelning för företagsstöd, samt genom tillämpningen av det kommunala utjämningsystemet. Utjämningsystemet bygger på principen av mellankommunal skatteutjämning. Detta innebär att delar av inkomster i kommuner med gynnsamma och starka ekonomiska förutsättningar omfördelas till kommuner med ogynnsamma förutsättningar och strukturella merkostnader (Erlingsson & Wänström 2021). Åtgärder vilka i viss mån rent ekonomiskt kompenserar för krympande kommuners ojämna och förändrade förutsättningar. Det som kvarstår och är upp till de enskilda krympande kommunerna att hantera själva är på vilket sätt de ska möta och hantera de förändrade förutsättningarna. I slutänden står den krympande kommunen inför två val, att växa och bli fler invånare eller att anpassa sig till det minskande befolkningsunderlaget (Syssner 2018).

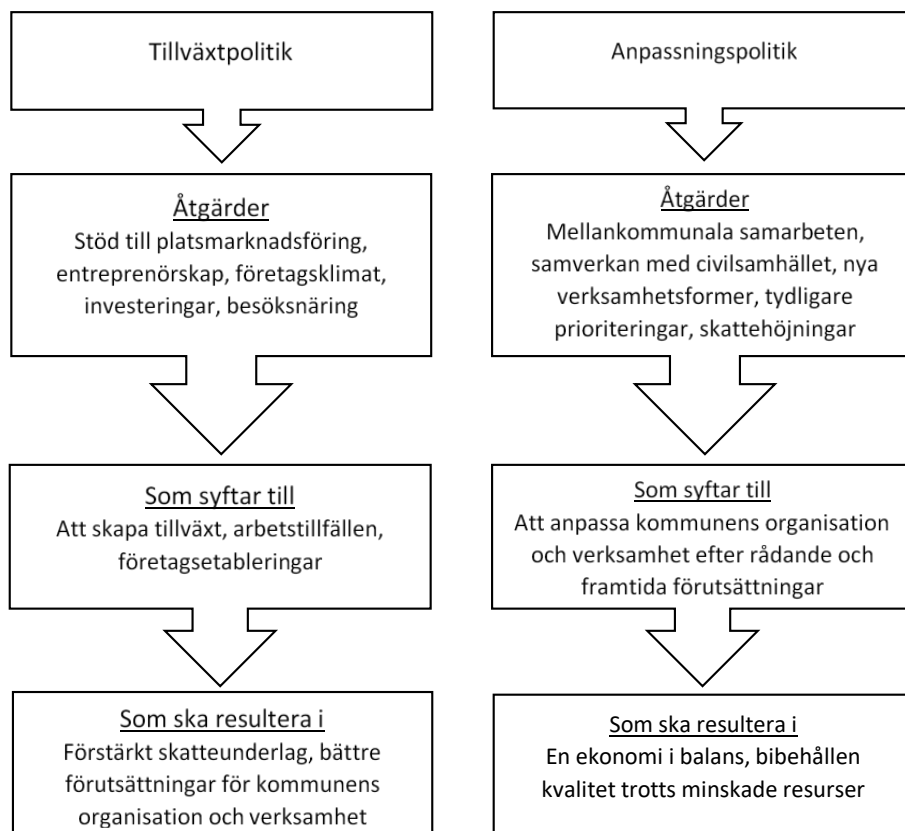
5.1.2 Att hantera minskande befolkningsunderlag – tillväxt eller anpassning?

Att krympande kommuner fokuserar på att utveckla strategier för att invånarna ska bli fler är både ett förväntat och fördelaktigt sätt att hantera förutsättningarna. Det

syftar både till ett ökat invånarantal och skatteunderlag. Starkt pådrivande argument som talar för en tillväxtorienterad utvecklingsstrategi är bland annat den tillväxtnorm som präglat både planering och ekonomisk politisk utveckling generellt till och från under de senaste hundra åren (Syssner 2018). Transformationen från arbetsintensiv till kunskapsintensiv industriell utveckling, gör att efterfrågan till kompetens och framför allt välutbildad kompetens har intensifierats. Spår av tillväxtnormens stora genomslagskraft går också att se i framväxten av regional planering. Både på internationell och nationell nivå, exempelvis i omstrukturaliseringen av EU:s regionalfondsarbete, vilket tidigare argumenterade för utveckling utifrån en tanke om konvergens mellan svagare och starkare regioner, till att idag främst profileras mot smart-specialisering. Liknande omställning finns i det kommunala utjämningsystemet där tidigare fokus på att stötta möjlig konvergensutveckling mellan växande och krympande kommuner ersatts med en övergripande idé om konkurrensbaserad mellankommunal utveckling (Andersson & Molina 2008). Ytterligare argument för tillväxtorienterade utvecklingsstrategier finns också inneboende i den rationalitetstanke som präglat planeringstraditionen. Både Plan- och bygglagen och översiktsplaneringen är i praktiken visionsstyrda utifrån en tillväxtorienterad syn på utveckling (Syssner & Olausson 2016; Nyström & Tonell 2012) På lokal nivå blir möjligheten att attrahera nya kommuninvånare ett sätt att förankra den lokala utvecklingsstrategin i den nationell- och internationell tydligt förespråkade tillväxtorienterade utvecklingstrenden. Det resulterar i ett starkt fokus på utåtriktade strategier, i form av exempelvis specialisering och platsmarknadsföring i både krypande och växande kommuners utvecklingsstrategier. I de krympande kommunerna arbetar man aktivt för att attrahera och skapa förutsättningar för inflyttning, vilket i förlängningen förväntas resultera i ökade skatteintäkter, konkurrenskraft och fler arbetstillfällen som kan minska de ojämna- och förändrade planeringsförutsättningar tidigare befolkningsminskning gett upphov till (Syssner 2012).

Trots den väletablerade tillväxttanken, står krympande kommuner inför det faktum att de också behöver vidta åtgärder för att anpassa sig till det faktum att de krymper. Ett minskat befolkningsunderlag och minskade skatteintäkter gör att kommunen behöver anpassa sin verksamhet efter de förändrade förutsättningarna. Den typen av direkt nödvändig anpassning, även kallad för de facto anpassning är ofta händelsestyrd och handlar framför allt om omstrukturering och förflyttning av resurser inom kommunen (Syssner 2014). De krympande kommunernas handlingsutrymme begränsas av att de anpassningsorienterade åtgärderna framför allt är händelsestyrd. Det saknas ofta långsiktiga och övergripande strategier för hur kommunerna ska och kan anpassa sig strategiskt till det minskande befolkningsunderlaget. Avsaknaden av och behovet av välartikulerade och övergripande anpassningsstrategier är något som Josefina Syssner uppmärksammat

i sin forskning om krympande kommuner, utifrån att det inte finns någon politisk eller idémässig förankring som talar för de krympande kommunernas anpassningsåtgärder. Genom att etablera begreppet lokal anpassningspolitik, skapar Syssner politisk förankring för anpassning, i likhet med och som ett alternativ till den redan etablerade politiska förankringen för tillväxtidén. Lokal anpassningspolitik syftar i huvudsak till att sträva efter en ekonomisk balans och att bibehålla god kvalitet inom kommunal verksamhet, trots den krympande kommunens ansträngda ekonomi och begränsade resurser (Syssner 2018). I och med att Syssner etablerar den lokala anpassningspolitiken som ett alternativ till den traditionella tillväxtpolitiken, möjliggörs för vad hon kallar plan A och plan B. Där plan A, tillväxtpolitik och plan B, anpassningspolitik parallellt kan bedrivas och samexistera i den krympande kommunens utvecklingsstrategier (se Figur 2) (Syssner 2018).



Figur 2. Tillväxtpolitik och anpassningspolitik. Egen layout med inspiration av Syssner 2018.

Syssner framhåller dock att det inte är ett ömsesidigt gynnsamt förhållande mellan alternativet av enbart tillväxtpolitik, plan A eller anpassningspolitik, plan B för den krympande kommunen. Att enbart bedriva tillväxtpolitik, plan A är inte långsiktigt hållbart för den krympande kommunen. Genom Syssners plan B utvidgas de

krympande kommunernas handlingsutrymme, för att på ett konstruktivt och strategiskt sätt kunna bemöta och anpassa sig till konsekvenserna av ett minskat befolkningsunderlag (Syssner 2018).

5.2 Samverkan och kompetensförsörjning i relation till hållbar stads- och samhällsutveckling

Behovet av samverkan är inom arbetet för hållbar utveckling centralt. Samverkan och partnerskap är integrerat i och en förutsättning för verkställandet och arbetet med Agenda 2030 och de 17 globala målen. Målen och delmålen tydliggör att samverkan behöver ske mellan samhällsnivåer, olika sektorer och aktörer för att målsättningarna ska uppnås (Gustafsson 2022). Ett ökat fokus på samverkan belyser också intresset och insikten för styrning genom governance, från tidigare traditionella strikta hierarkiska styrsystem till horisontell nätverksstyrning. I övergången från government till governance förändras också vilka aktörer som kan vara med och utforma samt implementera policy. Genom samverkan i olika nätverk utökas tillgången till resurser, kunskap och kompetens, vilket är en förutsättning i arbetet för en hållbar utveckling (Forsemalm et al. 2019).

I alla former av utvecklingsarbete behövs kompetens och kunskapsspridning. Stads- och samhällsutveckling omfattar och kräver institutionellt engagemang så väl som engagemang på individnivå, och frågan om kunskap och kompetens är därför ständigt aktuell. På lokal nivå har kommunen genom deras välfärdsansvar uppmärksammas som en nyckelaktör för att främja hållbar utveckling (Gustafsson 2022).

5.2.1 Samverkan

Samverkan är ett begrepp som förekommer i en rad olika sammanhang och används i olika syften. Begreppet har inte en entydig förklaring eftersom det avser ett starkt kontextberoende tillvägagångssätt. Gemensamt för de olika syften och avseenden där samverkan används är att det är en organisatorisk arbetsform mellan två eller fler aktörer (Hedberg Rundgren et al. 2022). Vanligt förekommande är att definitionen av samverkan delas in i tre begrepp, för att beskriva hur parter gemensamt agerar:

- Samarbete, den första och lägsta nivån av samverkan, där två eller fler aktörer agerar utifrån ett ömsesidigt intresse, men där utfallet nödvändigtvis inte är av ömsesidig nytta.
- Samordning, den andra och mellersta nivån av samverkan. Det kräver mer formella överenskommelser, eftersom två eller fler aktörer agerar för att

organisera och strukturera sitt agerande utifrån en gemensam överenskommelse.

- Samverkan, den tredje och högsta nivån av samverkan. Där två eller fler aktörer agerar utifrån ett ömsesidigt intresse, för att uppnå ett utfall vilket är större jämfört med vad de enskilda aktörerna hade kunnat klara av att uppnå på egen hand.

I litteraturen kan samverkan användas som ett paraplybegrepp för att fånga upp och sammanföra de olika begreppsdefinitionerna av samverkan. Samtidigt finns det argument i litteraturen för att det då inte klargör de nyansskillnader som de olika begreppsdefinitionerna faktiskt innebär (Gustafsson 2022).

Gemensamt för de olika begreppsuppfattningarna är behovet av att organisera samverkansprocesserna, vilket kan komma till uttryck genom bland annat Danermarks (2005) fyra nivåer och former för samverkan:

- Att stötta- Att aktörerna delar kunskap och stödjer varandra i deras respektive arbete.
- Att koordinera insatser - Att aktörerna strukturerar sina insatser för att uppnå bättre resultat.
- Att skapa nya arbetsformer - Att gemensamt utforma nya tillvägagångssätt för gemensamt arbete.
- Att slå ihop olika verksamheter - Att gå samman och förena respektive arbetsformer- och arbetsområden i en gemensam verksamhet.

De olika samverkansformerna är strukturerade utifrån en stigande grad av ambitionsnivå och omfattning. För att uppnå lyckad samverkan är det därför viktigt att ta hänsyn till vilka förväntningar och förutsättningar de olika aktörerna går in med i samverkansprocessen, för att undvika eventuella missförstånd och att det ställs krav på högre ambitionsnivå än vad de ingående aktörerna inledningsvis förväntade sig (Danermark 2005).

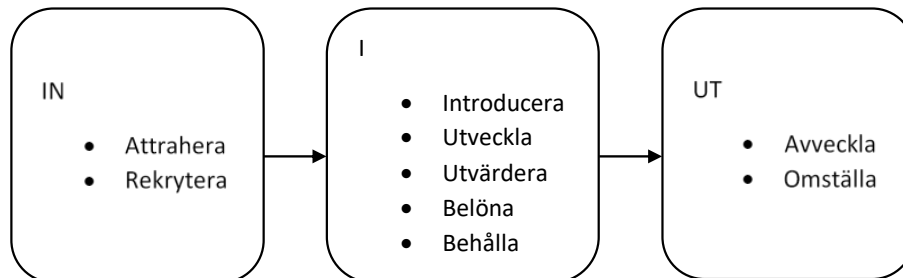
För att uppnå samverkansvinster och skapa goda förutsättningar för gynnsamma samverkansprocesser, framhåller Danermark (2005) ytterligare flertalet viktiga aspekter. Ingående aktörer behöver klargöra de olika perspektiv, kunskaper och resurser respektive aktör har och för med in i processen för att dessa inte ska utgöra ett hinder i samverkan. Ett liknande resonemang för Vangen (2017) genom att peka på samverkansparadoxen, att det är aktörers olikheter som skapar samverkansvinster och att olikheterna därför behöver beaktas i samverkan för att de inte ska vändas till att bli hinder för processen. Samverkansprocesser är inte kravlösa, de kräver både resurser och är tidskrävande. Genom att uppmärksamma

dessa förutsättningar och olikheter tas det förebyggande hänsyn till de underliggande och ojämna maktförhållanden som kan prägla samverkansprocesser. Ojämliga maktförhållanden utmanar styrning med samverkan, framförallt i att skapa en kontext där samtliga ingående parter vill delta och arbeta mot ett gemensamt mål (Brüde Sundin 2008).

5.2.2 Kompetensförsörjning

En utmaning som återkommande beskrivs i relation till offentlig sektors välfärdsuppdrag och utveckling är det kort- och långsiktiga behovet av kompetens (SKR 2022). Fränkel (2003) beskriver kompetensförsörjningen på följande sätt: "Med KF menas det sätt på vilket organisationen- företaget, förvaltningen, myndigheten - tillgodoser kompetenskraven för nuläget och för framtiden." (Fränkel 2003 s.17). Kompetensförsörjning kan med utgångspunkt i denna definition förstås som en process som omfattar dels att skapa en nulägesbild av kompetensbehovet inom organisationen, dels att arbeta långsiktigt för att kunna möta en förändrad kravbild på organisationen och därmed behovet av kompetens (Fränkel 2003).

En övergripande och återkommande modell för att beskriva processen för kompetensförsörjning är In(I)UT- modellen (se Figur 3) (Nilsson et al. 2018).



Figur 3. Kompetensförsörjningsprocessens tre faser. Egen layout med inspiration Nilsson et al. 2018

I del ett (IN) beskrivs organisationens förmåga att attrahera och rekrytera medarbetare med utgångspunkt i organisationens behov av kompetens. Del två i processen (I) omfattar organisationens arbete med olika strategier för att medarbetaren ska utvecklas och stanna i organisationen. Den sista delen (UT) fokuserar på den del i processen när medarbetare lämnar organisationen. Detta kan påverkas av både inre och yttre faktorer. Rörligheten på arbetsmarknaden har förändrats under de senaste åren och att byta arbetsplats kan vara ett steg i den individuella karriären. Organisationskultur, ekonomi och medarbetarens förankring i närmiljön spelar också in i valet av att stanna eller lämna en organisation. Samtidigt kan organisationens kompetensbehov förändras till följd av

effektiviseringar eller konjunktursvängningar. Modellen belyser genom de tre delarna i kompetensförsörjningsprocessen samspelet mellan interna och externa faktorer som påverkar organisationen och därmed också förutsättningarna att arbeta med kompetensförsörjning (Nilsson et al. 2018).

I frågan om hur organisationer ska möta de kort- och långsiktiga kompetenskraven uppmärksammas olika strategier, bland annat:

- Individuellt kontra, organisatoriskt lärande - För att utveckla och behålla kompetens inom organisationen, fokusera på att säkerställa kompetensöverföring mellan medarbetare i omställningsprocesser.
- Proaktiv utbildning - Att proaktivt skapa kompetens, genom att strategiskt utbilda befintliga medarbetare utifrån aktuella och framtida behov av kompetens.
(Nilsson et al. 2018).

Kompetensförsörjning är en ständigt pågående process, vilken både formar och skapar förutsättningar för organisationers möjlighet att bedriva befintligt arbete, samt avgörande för deras möjlighet till utveckling (Fränkel 2003; Nilsson et al. 2018).

5.2.3 Samverkan för kompetensförsörjning i krympande kommuner

Samverkan framställs idag som lösningen på många komplexa samhällsproblem. Även i frågan om kompetensförsörjning förespråkas samverkan i olika former som en lösning på den betydande kompetensutmaning kommunsektorn står inför (Erlingsson et al. 2021; SKR 2022).

För att överbygga diskrepansen mellan kommunernas välfärdsuppdrag och kommunernas ojämna planeringsförutsättningar har mellankommunal samverkan fått allt mer uppmärksamhet. Mellankommunal samverkan i frågan om kompetensförsörjning i relation till den krympande kommunen framhålls särskilt viktig för att kunna upprätthålla det kommunala uppdraget, då kompetensbehovet är extra påtagligt i den krympande kommunen, såväl inom den kommunala organisationen som i kommunen som helhet. Samverkan i frågan om kompetensförsörjning skapar möjligheter för den krympande kommunen att uppnå personella och ekonomiska stordriftsfördelar. I längden förväntas det medföra positiva effekter på kommunernas förutsättningar att leverera bättre och utökad service, upprätthålla kvalitet på välfärdstjänster, samt att förbättra förutsättningarna att tillgodose kommunernas kompetensbehov genom att dela på kompetenser och skapa mer attraktiva tjänster som gynnar rekrytering (Erlingsson et al. 2021).

Betydelsen av argumentet för stordriftsfördelar genom mellankommunal samverkan, har även i viss utsträckning ifrågasatts. Efter en sammanställning av mellankommunal samverkan i en svensk och internationell kontext menar Erlingsson et al. (2021) att en förklaring till detta är att flertalet studier fokuserar på att främst studera ekonomiska besparingar av den här formen av samverkan. Kommuner kan emellertid uppnå stordriftsfördelar även om inte kostnader sänks, vilket innebär att analys av enbart kostnadssidan inte ger ett helhetsperspektiv på mellankommunal samverkan (Erlingsson et al. 2021).

Mattisson & Knutsson (2015) belyser också att den mellankommunala samverkan har ökat, samt att kommuner i allt större utsträckning ingår i formaliserade och ofta regionsövergripande samverkansnätverk, vilket kan förklaras av att kommunernas möjlighet till formaliserad samverkan tidigare har varit begränsad. Med undantag från sammanslutningar i kommunalförbund, har kommunerna varit styrda att agera inom sitt eget geografiska territorium. Förändringar i lagstiftning har dock bidragit till att kommuner sinsemellan sedan slutet av 1990-talet har mer långtgående och formaliserad samverkan, fortsatt i kommunalförbund men också i gemensam nämnd samt fördjupad avtalsamverkan (Erlingsson et al. 2021; Kommunutredningen 2017). Utvecklingen av mer formaliserad samverkan kan ses i ljuset av kommunsektorns utökade uppdrag och de komplexa gränsöverskridande utmaningar kommuner står inför (Thomasson 2022). I frågan om mellankommunal samverkan menar Erlingsson & Wänström (2021) att det ökade intresset för samverkan dels kan ha växt fram utifrån kommunernas behov. Samtidigt ska det tas i beaktning att samverkan också kan uppmuntras och tvingas fram genom ekonomiska styrmedel och lagförändringar. Förändrad lagstiftning och ökade incitament för samverkan riktade från nationell nivå diskuteras återkommande i frågan om nätverksstyrning uppmuntrad av samverkan. Ett tydligt exempel är diskussionen kring mellankommunal samverkan som ett alternativ till kommunsammanslagningar, där samverkan används som ett argument för att de långsiktigt kan uppnå samma effekt (Erlingsson & Wänström, 2021).

6. Resultat och analys

6.1 Vilhelmina

6.1.1 Kommunala dokument – textanalys

Grunden för textanalysen är baserad på innehållet i:

- Vilhelmina kommuns aktuella översiktsplan, antagen 2018.
- Vilhelmina kommuns årsplan med budget 2023 samt plan 2024 - 2026, antagen 2022.

Dokumenterna genomsyras av kommunens policy, vilket gör att de nödvändigtvis inte är helt konsekventa och kan ändras över tid. Samtidigt utgör de en nulägesbeskrivning av övergripande ramar för hur kommunen styrs och ska agera i sitt utvecklingsarbete. Vilhelmina kommuns översiktsplan är framtagen i samarbete med forskare vid Umeå Universitet och SLU, inom Grön ÖP-projektet. Samverkan har en betydelsefull och uppmärksam roll i relation till översiktsplanens huvudfråga hållbar utveckling. Även i kommunens årsplan och budget aktualiseras samverkan som ett centralt arbetsområde, både för att hantera omvärldsrisker och verksamhetsrisker.

Samverkan för kompetensförsörjning - aktörer, deras roller och handlingsutrymme

I materialet identifieras kommuninvånarna som en samverkansaktör. Kommuninvånarnas roll är bidragande och medskapande, de utgör kommunens befintliga kompetens. Kommunen ska därför utifrån sin samordnande och organisatoriska roll arbeta uppsökande och stödjande för att ta vara på och utveckla deras handlingsutrymme genom inkluderande deltagande- och samverkansprocesser.

Vilhelmina kommun har aktivt beslutat att verka för att utveckla den lokala demokratin (som en del av den sociala hållbarheten), där medborgardialog är ett viktigt instrument i beslutsprocessen och där nya metoder för deltagande ska utvecklas [...] Förståelsen för andras perspektiv kan då öka och skapa en bättre grund för förhandlingar och prioriteringar. (Vilhelmina kommun 2018 s.13)

Kommunen som aktör har en ledande roll för organisering och utveckling av intern samverkan för kompetensförsörjning. Handlingsutrymmet är både formaliserat och förväntat, i och med att samverkansprocesserna framför allt lyfts fram inom ramen för den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget.

Sedan 2007 så har Vilhelmina kommun haft ett högt och jämnt mottagande av nyanlända [...] Vilhelmina kommun arbetar mot bakgrund av detta aktivt för att skapa förutsättningar för att flera av de nyanlända ska etablera sig långsiktigt i kommunen. Som ett led i detta har kommunen skapat en arbetsmarknadsenhet i syfte att bättre och mer framgångsrikt organisera integrations- och arbetsmarknadsuppdraget. (Vilhelmina kommun 2018 s.16)

Kommunen vill arbeta för ett lokalt anpassat utbildningsystem som ger kommuninvånare möjlighet att utveckla och vidareutveckla de kompetenser de har och som behövs på arbetsmarknaden. (Vilhelmina kommun 2018 s.24)

I materialet finns också exempel på kommunal, regional och nationell gränsöverskridande samverkan för kompetensförsörjning. Bland annat i form av delade tjänster och system med mellankommunala aktörer.

Vi ser också en ökad samverkan mellan kommuner, exempelvis genom samverkan av vissa funktioner som IT, bygg och miljö, räddningstjänst med mera. Ett annat område är gemensamma upphandlingar, där man ser att ökade volymer kan innebära bättre villkor. (Vilhelmina kommun 2022 s.7)

Mellankommunal och regional samverkan för kompetensförsörjning sker också i projekt inom redan etablerade nätverk, exempelvis region Västerbotten och Region 8². Handlingsutrymmet är där formaliserat i etablerade nätverksrelationer och överenskommelser och syftar till att stötta, dela kunskap och resurser mellan aktörerna för att uppnå stordriftsfördelar. I samverkan för kompetensförsörjning med övriga nordiska länder diskuteras framför allt resurs- och organisationsfördelning. Detta för att potentiellt kunna utöka aktörernas handlingsutrymme.

Samverkan över kommun- och länsgränser har blivit allt vanligare och behovet av detta ökar ständigt [...] Vidare ingår Vilhelmina kommun i en rad olika samarbeten med andra kommuner, Västerbottens regionförbund, Region 8, Region Södra Lappland med flera. För Vilhelminas del är även samarbete med de nordiska länderna angeläget eftersom infrastrukturen är likartad och glesbygden har mycket att vinna på att samordna allt från service, infrastruktur och transporter till utbildning och företagsamverkan över landsgränserna. (Vilhelmina kommun 2018 s.15)

Det lokala näringslivet har en central roll i frågan om kompetensförsörjning. De har en bidragande aktörsroll med utvecklingspotential. Deras handlingsutrymme kan

² Efter Arjeplog kommuns anslutning 2016 och Arvidsjaur kommun 2018, bytte det namn till Region 10; <https://region10.se/region-8/>

expanderas med hjälp av stöd och kunskapsbaserad input i samverkan med akademi, kommunen och expertorganisationer.

Samarbeten och satsningar är också centrala för att utveckla näringslivet och bör därför även omfatta företag, universitet och expertorganisationer. Globaliseringen gör att en stor del av Vilhelmina kommuns företagare verkar på en marknad med internationell konkurrens. Många företagare saknar kunskap om tillvägagångssätt för att ta sig in på den internationella marknaden och är inte exportmogna. Riktade utbildningsinsatser för att öka företagarnas kunskap om etablering på den internationella marknaden samt innovationer är därför viktiga. (Vilhelmina kommun 2018 s.16)

I materialet finns också exempel på samverkan med externa organisationer, däribland fackförbundet Kommunal. Fackförbundet har en vägledande roll i samverkan med kommunen och ett organiserat handlingsutrymme, deras uppgift är att företräda sina medlemmar.

Detta är ett arbete som vi har påbörjat med Kommunal och det kommer pågå under flera år. Att erbjuda heltidsanställningar är mer attraktivt samt ökar det ekonomiska oberoendet för medarbetare då det gör att fler klarar sin egen försörjning genom ökad inkomst men även högre avsättning till pension och socialförsäkringar. (Vilhelmina kommun 2022 s.16)

Analys av aktörer, deras roller och handlingsutrymme

Kommunen arbetar aktivt för att utveckla välfungerande samverkansformer för att uppnå kunskapsspridning och stordriftsfördelar i frågan om kompetensförsörjning. Det finns exempel på samtliga samverkansnivåer, i form av stöttande, koordinerade insatser, nya arbetsformer och verksamhetssammanslagningar i kommunens utvecklingsstrategi (Danermark 2005). Samverkan i syfte att expandera aktörernas handlingsutrymme visar på tendenser av tillväxtorienterade strategier i kommunens arbete för kompetensförsörjning, då de är inriktade på att stärka framför allt näringslivets konkurrenskraft. Samtidigt indikerar den mellankommunala samverkan att kommunen även tillämpar anpassningsorienterade strategier för att anpassa kommunens verksamhet och organisation utifrån kompetensbehovet (Syssner 2018). Kommunen visar en ambition att utveckla, stötta och ta till vara på kommuninvånarnas befintliga kompetens. Deltagandeprocesser som visar på governanceinspirerad samverkan (Forsemalm et al. 2019).

Motiv till samverkan för kompetensförsörjning

Som ett av de bakomliggande motiven för samverkan gällande kompetensförsörjning anges den ökade internationaliseringen och globaliseringen. Detta har gett upphov till ökad rörlighet för både kapital, information och arbetskraft. Samverkan artikuleras som ett komplement till konkurrens, där kommunen som organisation och aktör kan öka sin flexibilitet och vidga rörligheten i sitt agerande för att lokalisera kompetens.

Företag ägs och agerar allt mer på en global marknad. Ytterligare en effekt av denna internationalisering är människors rörlighet, vilket inbegriper såväl resande för nytta och nöje som flytt- och flyktingströmmar [...] I framtiden är det således viktigt att kommunen fortsatt arbetar för att stärka samarbeten lokalt, regionalt, nationellt såväl som internationellt genom att engagera sig i strategiska nätverk och utvecklingsprojekt. (Vilhelmina kommun 2018 s.15)

En annan bakomliggande orsak till samverkan för kompetensförsörjning är befolkningsminskningen och den åldrande befolkningen, vilket har medfört en ökad risk för kompetensbrist och långsiktigt försämrad service. Samverkan artikuleras som ett tillvägagångssätt för resurseffektivisering och en möjlighet att genom delad kompetens förebygga eventuell kompetensbrist.

Identifierad risk	Beskrivning	Organisatorisk enhet	Hantering av risk
Personal	Kompetensbrist, leder till sämre kvalitet och ökad belastning på befintlig personal	-Socialnämnden -Utbildningsnämnden -Miljö- & Byggnadsnämnden -Kommunstyrelsen	-Heltidsorganisation -Attraktiv arbetsgivare -Samverkan med kommuner inom Region 10 -Samverkan med övriga aktörer inom kommunen ex Region Västerbotten

Figur 4. Erfter "Väsentliga risker och osäkerhetsfaktorer", diagram från Vilhelmina årsplan 2022 s.7.

Analys av motiv till samverkan för kompetensförsörjning

I materialet framgår att förekomsten av de parallella makroprocesserna är ett tydligt tema. Det har gett upphov till att fenomenet shrinking även anges som orsaken till kommunens samverkan för kompetensförsörjning. Samverkansprocesser förespråkas som ett medel och en strategi för att möta de ojämna planeringsförutsättningarna relaterat till demografi och urbaniseringstrender (Haase et al. 2012; Aoyama et al. 2010).

Samverkan som lösning på kompetensutmaningen – vad och hur?

Samverkan presenteras som en metod för att uppnå stordriftsfördelar, där möjligheten att dela på kostnader och tjänster framställs som lösningen på kompetensutmaningen. I materialet presenteras också ökad kunskap och medvetenhet som en av lösningarna på kompetensutmaningen. Samverkan i de

olika utbildningssatsningarna ska främja kunskapsspridning och utveckla den befintliga kompetensen. Detta kan innebära hållbar näringslivsutveckling, men också att sprida kunskap till invånare och turister i utvecklingen av kommunens friluftsliv.

Det behövs insatser för att samordna friluftslivet, men också för att öka kunskap om och intresse för friluftslivet generellt, i skolan och i den fysiska planeringen. Det behövs även handlingsplaner för grön infrastruktur, stöd till friluftslivsorganisationer, ökad fysisk, mental och känslomässig tillgänglighet till friluftsliv, bättre vård av natur- och kulturvärden samt bättre riktlinjer för skyddade områden. (Vilhelmina kommun 2018 s.60)

Riktade utbildningsinsatser för att öka företagarnas kunskap om etablering på den internationella marknaden samt innovationer är därför viktiga. (Vilhelmina kommun 2018 s.16)

Analys av samverkan som lösning på kompetensutmaningen – vad och hur?

Samverkan uppmärksammas som ett tillvägagångssätt för att lösa kompetensutmaningen. I samverkan kan kommunen både utveckla och behålla den befintliga kompetensen inom kommunen. I de fall den befintliga kompetensen inte finns eller inte är tillräcklig, blir samverkan också ett alternativ och en möjlighet att tillse kompetensbehovet (Nilsson et al. 2018; Hedberg Rundgren et al. 2022).

6.1.2 Intervjuer med politiker och tjänstemän

Policydokumenten är formaliserade och styrande, men eftersom de är allmänt hållna och tänkta att vara giltiga under längre tid är de sällan konkreta och specifika. Intervjuerna är utformade för att komplettera dokumentstudierna med informanternas erfarenheter från ett individuellt perspektiv, samt uppfattningar om samverkan och hur det tar sig uttryck i praktiken.

Förutsättningar

Balansen mellan att dela tjänster och att knyta dem till den egna kommunen är ett dilemma. I intervjuerna diskuteras återkommande för- och nackdelar av mellankommunal samverkan och delade tjänster. Att samverka och dela tjänster är bra för kommunen ur kompetenshänsyn, samtidigt som nyrekrytering och rekrytering av inflyttad kompetens kan innebära ökade skatteintäkter. I Vilhelmina kommuns fall ökar intensiteten i den diskussionen då flertalet av grannkommunerna i övriga regionen också krymper, de jobbar utifrån likartade förutsättningar och konkurrerar i stor utsträckning om samma kompetens. Strategin för kompetensförsörjning syftar därför både till att genom strategisk marknadsföring skapa attraktivitet och konkurrensfördelar, samt att genom samverkan som komplement till konkurrens dela resurser och tjänster (Intervju 5; Intervju 6).

Vi har ju också ett antal tjänstepersoner anställda hos oss som också är anställda över flera kommuner för sina uppdrag, för man har inte råd att ha en sån anställd i en kommun, så då har

man samarbeten, vi har också en hel del inpendlare och de som jobbar på distans och ur kompetensförsörjnings hänseende är det ju jättebra men inte skattemässigt om de bor kvar i en annan kommun, men då får man väl se det mer långsiktigt att det är ett sätt att provjobba här. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Utmaningen för oss är ju att våra grannar har samma utmaningar, det blir lätt att vi kannibaliserar på varandras kompetens, och att vi kanske höjer ribban mot varandra tills det blir orealistiskt. (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Informanterna framhåller att samverkan skapar möjlighet att diskutera och belysa frågan om kompetensförsörjning utifrån olika perspektiv (Intervju 5). Samverkan kan även vidga perspektiven. Informanterna framhåller att det långsiktigt strategiska perspektivet på kompetensutmaningen underlättas av kollektiva kunskaps- och erfarenhetsutbyten i samverkansprocesser (Intervju 5; Intervju 6)

Det skapar ju en helt annan kraft i dom stora frågorna i stället för om vi som enskild kommun skulle ha varit en remissinstans bland 150 andra, på så vis ger det ju kraft och dom utmaningar vi har, de har Dorotea och Storuman och de andra kommunerna här också, också på så vis att det finns en skillnad på Vilhelmina som inlandskommun och kustkommuner som Umeå och Skellefteå där kan perspektiven bli lite olika [...] också separat diskussion om exakt samma sak, det är samma frågor som dyker upp i olika forum men ibland med lite olika perspektiv ibland ett inlands perspektiv ibland ett regions perspektiv och ibland kanske bara ett grannkommun perspektiv. (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Förekomsten av eventuella hierarkier och ojämna förutsättningar i större samverkansprocesser- och projekt, kan försvåra och påverka kommunens samverkansmöjligheter. I intervjuerna framgår det att Vilhelmina kommun ibland upplever att de bakomliggande processerna i vissa beslut inte hinner förankras i den egna organisationen. De upplever också att besluten inte är anpassade till kommunens geografiska förutsättningar. Skillnaderna mellan att vara en inlandskommun, jämförelsevis med en kustkommun uppmärksammas inte alltid i regionen. Förutsättningarna att samverka påverkas också av tillgång till finansiella och personella resurser. Det kan vara svårt att engagera och få med sig hela kommunen som organisation utan att avsätta resurser för en specifik samordnande och ledande tjänst (Intervju 5; Intervju 6).

Det är en viktig aktör i och med att de driver det regionala, ja dom har ju uppdraget att driva den regionala utvecklingen över 15 kommuner i Västerbotten och det är ju klart att vi skulle vilja vara mer med på banan i de regionerna, ibland när det drivs stora projekt så går processerna alldeles för fort och förankringen hinner inte nå fram, vilket resulterar i att vi känner att det här var nog ingenting för oss, det är inte riktigt format efter våra behov. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Samtidigt framhålls även att delaktigheten i de större och framför allt regionsöverskridande samverkansnätverken är positiva. I samverkan skapas möjlighet att utmana ojämna strukturer och lyfta olika perspektiv. Något som också

uppfattas som positivt är att samverka med kommuner i gemensamma utmaningar, trots eventuella olika förutsättningar. Kompetensutmaningen är ett tydligt exempel på det. Den kan vara påtaglig för både krympande och växande kommuner (Intervju 5; Intervju 6).

Det som är lite roligt och lite utmanande i det här med region 10 är att det är över länsgränsen, Arvidsjaur och Arjeplog ligger i Norrbotten [...] även fast vi är 21 regioner så kan man ju tro att det är väldigt lika men det är ju inte så, vi är ju lite självstyrda då framför allt olika satsningar och projekt, hur man jobbar i frågor och med regional utveckling, så det är spännande så fort vi ska göra ett sånt regionalfondsprojekt ska vi ha med två regioner förutom regionalafonden och alla tio kommuner, så det är en liten extra twist på det samarbetet men det är kul för det utmanar ju lite strukturer. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Dom växer men dom kan ändå ha samma utmaning ex, Skellefteå med jättestor expansion de behöver jättemånga som kommer dit och arbetar även fast de växer, vi bli färre men vi har också en jätteutmaning med kompetens som kommer till oss, så att det är bra forum (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Analys av förutsättningar

I materialet framkommer spår av den krympande kommunens balansgång mellan behovet av anpassning och tillväxt även i frågan om kompetensförsörjning. I intervjuerna framträder det att synen på kompetensförsörjning diskuteras som en fråga både i relation till kommunens organisatoriska behov, samt ett ekonomiskt perspektiv då kompetensförsörjning kan vara ett medel och möjlighet för att bli fler invånare (Fränkel 2003; Syssner 2015). Det framkommer också en tydlig diskussion kring den centrala samverkansparadoxen, för och nackdelar med att genom samverkan sammanföra olika perspektiv. Frågan om kompetensutmaningen kan gynnas, breddas och utvecklas när olika perspektiv sammanförs. Samtidigt som risken för eventuella hierarkier kan medföra att olika perspektiv på frågan om kompetensförsörjning ställs i konflikt (Vangen 2017; Danermark 2005).

Skalnivåer och aktörer

I intervjuerna framgår det att Vilhelmina kommun är delaktiga både i interna och externa samverkansprocesser i frågan om kompetensförsörjning. Den interkommunala och tvärssektoriella samverkan sker mellan politiker och tjänstemän inom exempelvis den nybildade Framtidsgruppen, i vilken det förs strategiska diskussioner och prognosarbete kring långsiktig kompetensförsörjning och planeringsförutsättningar utifrån en fortsatt förväntad befolkningsminskning (Intervju 4; Intervju 5). Intern samverkan och samordning tar sig även uttryck i det förvaltningsöverskridande arbetet för ökat resursutnyttjande och effektivisering, exempelvis sam- och omlokalisering av lokalanvändning mellan skola och vård och omsorg (Intervju 5; Intervju 6). Det lokala näringslivet är en återkommande samverkansaktör, tillsammans samverkar kommun och näringslivet i stöttande,

vägledande och kunskapsspridande projekt för hållbar affärsutveckling och etablering i Vilhelmina kommun (Intervju 4; Intervju 6).

Ja det har jättestor betydelse, vi har tagit fram en Framtidsgrupp nu där vi sträcker oss så långt att vi tittar på SCB:s statistik och den brukar ju vara ganska bra om man tittar i backspeglarna, där vi tittar hur ser det ut i Vilhelmina om 10 år. (Intervju 4, tjänsteman Vilhelmina)

Samtidigt är det kanske så att vi skulle behöva spara in mer på verksamheter, men nu jobbar vi i stället mycket med att titta på hur vi kan hitta nya samarbeten, och kanske om det är en för stor lokal inom äldreomsorgen samtidigt som skolan har en för liten lokal, i stället för att riva där och bygga här kanske de kan byta plats med varandra, det blir ju också ett sätt att inte motarbeta men att bearbeta eventuell då befolkningsminskning genom att hitta lösningar och höja effektivitetsgraden och resursutnyttjandegraden, nya behov uppstår ju alltid men att få dom att synka lite mer (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Det framgår även att Vilhelmina har ett väletablerat och formaliserat mellankommunalt samarbete med grannkommunerna. Kommunen samverkar i syfte att uppnå stordriftsfördelar, dela på kompetens och kostnader. Detta genom avtalssamverkan och delning av vissa tjänster, exempelvis telefonväxel samt gemensamma skrivelser, revideringar och utredningar i frågan om exempelvis vindkraftsetablering (Intervju 5; Intervju 6).

man måste titta på gemensamt och göra gemensamma skrivelser, vindkraft där det också pågår en utredning där man tittar på gemensamma skrivelser, så det är mycket gemensamma skrivelser som man gör [...] där våra närmsta kommuner och vilhelmina ska titta på vindkraften i en gemensam revidering av våra vindkraftsplaner för det är en sån fråga som berör närliggande kommuner, det är också en kostnad för små kommuner att göra en sån stor revidering så att gå ihop och dela på kostnaden där det är en sak. (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Region Västerbotten beskrivs som en viktig aktör och ett centralt samverkansforum. Frågan om kompetensförsörjning diskuteras både i relation till arbetet för hållbar utveckling och till befolkningsminskningen. I de regionala samverkansforumen aktualiseras behovet av ett regionalt, generellt ökat invånarantal för att långsiktigt kunna möta kompetensutmaningen. Samverkan sker i gemensamma frågor kring kompetensförsörjning, exempelvis inflyttarservice och par-rekrytering. Par-rekrytering är en strategi som bygger på förhoppningen om att den inflyttande nyrekryterade också har med sig en partner som kan vara en tillgång för kommunens kompetensbas (Intervju 4; Intervju 5; Intervju 6).

Det förs mycket samtal om det här inom regionen för vi ser att vi måste bli fler som bor här för vi klarar det inte med hur det ser ut idag. (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Också en hel del samarbeten med region Västerbotten som har lite olika initiativ för inflyttarfrågor- attraktivitet, i det är det ofta att man kan få med sig hela perspektivet, hitta lösningar för att det ska vara lätt att kunna flytta hit och för par-rekryteringar. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Kompetensförsörjning är även ett centralt tema för kommunens delaktighet i etablerade samverkansnätverk. Bland annat i den Norr- och Västerbotten regionalöverskridande samverkan inom Region 10, samt i frågan om samverkan för tillgängligheten till högre utbildning i det regionsöverskridande kommunalförbundet Akademi Norr (Intervju 5; Intervju 6). Samverkan för kompetensförsörjning återfinns även i samverkansprocesser mellan kommunen och externa aktörer. Exempelvis har Vilhelmina kommun deltagit i arbetsgrupper och forskningsprojekt i samverkan med SKR. Detta för att bidra med kunskap och insyn om kompetensutmaningen och andra utmaningar den krympande kommunen står inför (Intervju 4).

Akademi norr, nya steg nu på sistone i samarbete med universitetet, man har inventerat och tittat på så att vi inte i alla våra små kommuner gör liknande utbildningar utan att man gör en, för att underlaget, det kanske bara finns en i varje kommun som är intresserad av att bli optiker säger vi, eller redovisningsassistent, men totalt kanske det är tjugo och då kan man göra en utbildning, men i varje enskild kommun kan man inte göra det för att det blir för få, och såna samarbeten är också viktigt i dagens kompetenssamhälle. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina).

Region 10-oavsett vilken grupp inom region 10 så är det kompetensförsörjningsfrågor. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Återkommande i intervjuerna framhålls en vilja om utökad samverkan med region Västerbotten och kustkommunerna. Även etableringen av mer direkta samverkansmöjligheter mellan kommunen och staten återkommer, samt justeringar i utjämningsystemet med hänsyn till geografiska förutsättningar för att långsiktigt kunna möta kompetensutmaningen mer strategiskt (Intervju 4; Intervju 5; Intervju 6).

Analys av skalnivåer och aktörer

I materialet förekommer samtliga samverkansnivåer. Stöttning i frågan om befolkningsminskningen lyfts och aktualiseras som en regional angelägenhet, koordinerade utbildningsåtgärder i Akademi Norr. Kommunerna skapar nya arbetsformer och gör verksamhetssammanslagningar genom att dela tjänster (Danermark 2005). Inom den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget finns ett fokus på kostnadsbesparing och effektivisering, exempelvis om- och samlökalisering av funktioner för vård och omsorg och skola. Kostnadsbesparingar är ett argument, samtidigt som mervärdet och kvaliteten i att dela kompetens också är ett starkt argument och incitament för kommunens samverkan. På så sätt framhålls samverkan inte enbart som ett argument för faktisk kostnadsbesparing (Erlingsson et al. 2021; Mattisson & Knutsson 2015).

Sammantaget framträder ett underliggande motiv för anpassningsorienterad samverkan i kommunens interna och mellankommunala samverkansarbete, där

fokus är på att upprätthålla tillgången till välfärdsservice och kvaliteten inom de kommunala verksamheterna (Syssner 2018). I undantag från den anpassningsorienterade strategin finns exempel på mer tillväxtorienterade motiv till samverkan i frågan om kompetensförsörjning. Det syns i kommunens samverkan för expansion- och utveckling av näringslivet både på lokal och regional nivå (Syssner 2018).

Strategier

Baserat på kommunens incitament för och åtgärder i samverkan för kompetensförsörjning framträder två övergripande teman.

Det första temat är att matcha utbud och efterfrågan av kompetens i kommunen. Tillsammans med grannkommunen Storuman har Vilhelmina kommun ingått i ett gymnasieförbund. Målet är att kunna behålla ett högre elevunderlag i de två kommunernas gymnasieskolor och på så sätt erbjuda fler gymnasieprogram. För kommunen innebär det också möjligheten att i större utsträckning kunna matcha gymnasieprogrammen med den kompetens som efterfrågas på den lokala arbetsmarknaden, exempelvis inom vård- och omsorg (Intervju 5).

Vi har precis bildat ett gymnasieförbund tillsammans med Storuman just för att vi vill behålla vår gymnasieskola nära [...] vi vill säkerställa att vi kan hålla vissa gymnasielinjer öppna, som det ser ut tidigare år har vi inte kunnat starta vård- och omsorg vart enda år och det är ju ett jättebehov för framtiden. (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Liknande samverkansinitiativ återfinns i Vilhelmina Lärcentrums matchningsprocess av vuxen- och yrkesutbildningar och tillhandahållande av utbildning på distans från Umeå universitet. Utbildningssatsningar som är förankrade både i kommunens och det lokala näringslivets kompetensbehov. För ökad tillgång och möjlighet till högre utbildning ingår även Vilhelmina kommun i det regionsöverskridande kommunalförbundet Akademi Norr. Akademi Norr har visionen att skapa ett samverkansnätverk för att främja, utveckla och vägleda den långsiktiga regionala kompetensutvecklingen (Intervju 5; Intervju 6).

Sen har vi också ett jättebra lärcentrum som jobbar precis med dom här frågorna och vi är också medlemmar i Akademi norr, ett samlingsförbund, dom som går på lärcentrum och vuxenutbildningar är de som i högst grad tenderar att gå ut och jobba i våra kommunala verksamheter, det är snarare dom än kanske våra gymnasieelever [...] så just nu ser vi att det är bra för lärcentrum att det öppnats upp en möjlighet att studera på distans, dom saker vi har behov av i kompetens väg ex, sjuksköterska men även förskolelärare så där har man samarbetar även med universitet och det är jätteviktigt för oss för det är inte alla som kan eller har möjlighet att flytta iväg och plugga. (Intervju 5, politiker Vilhelmina)

Vilhelmina kommun ingår även i satsningar för att utveckla plattformar för effektivisering av matchningsprocessen mellan kompetensbehov och arbetskraft,

vilket är under utveckling i samverkansprojekt inom Region 10. Vilhelmina samverkar även lokalt med näringslivet genom sitt Teknikcentrum, för att informera och hjälpa lokala företag med certifieringar och etablering mot internationella marknader (Intervju 4; Intervju 6). Samverkansinitiativen är exempel på stöttande insatser för att främja näringslivsutvecklingen, vilket i förlängningen kan skapa och underlätta för fler arbetstillfällen.

I Region 10 så är det kompetensförsörjningsfrågan också kopplat till näringslivets behov och där har vi också en satsning som vi håller på att forma, grundtanken var och tanken framöver är att forma en plattform Business region north som ska hjälpa företagen att hitta arbetskraft. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Vi har ju något som heter Teknikparken hos oss, för att företag ska kunna konkurrera på en större marknad måste man vara certifierade och Teknikparken jobbar väldigt mycket med att just hjälpa företag med certifieringar. (Intervju 4, tjänsteman Vilhelmina)

Det andra temat är att upprätthålla och utveckla kommunal verksamhet och service, där den mellankommunala samverkan med grannkommunerna står i fokus. Avtalsamverkan och delade tjänster ger kommunen ekonomisk avlastning och tillgång till kompetens. Tillsammans skapar det förutsättningar för utveckling av den kommunala verksamheten (Intervju 5; Intervju 6).

Vi har ju också ett antal tjänstepersoner anställda hos oss som också är anställda över flera kommuner för sina uppdrag för man har inte råd att ha en sån anställd i en kommun så då har man samarbeten. (Intervju 6, tjänsteman Vilhelmina)

Analys av strategier

De olika utbildningsinsatserna visar att kommunen i sina roller som välfärdsaktör och samhällsutvecklare har ambition att behålla och utveckla den befintliga kompetensen. Något som stämmer överens med arbetet i kompetensförsörjningsprocessens I-fas, se figur 3 (Sysner 2018; Nilsson et al. 2018). Temat av att matcha utbud och efterfrågan av kompetens är också en strategi för att stötta och underlättar både näringslivets och den egna organisationens förmåga att attrahera, rekrytera och introducera kompetens i kompetensförsörjningsprocessens IN-fas (Danermark 2005; Nilsson et al. 2018).

6.2 Sollefteå

6.2.1 Kommunala dokument – textanalys

Grunden för textanalysen är baserad på innehållet i:

- Sollefteå kommuns aktuella översiktsplan, antagen 2017.

- Sollefteå kommuns övergripande verksamhetsplan med budget 2021 - 2023, antagen, 2020

Dokumentet genomsyras av kommunens policy, vilket gör att de inte nödvändigtvis är helt konsekventa och kan ändras över tid. Samtidigt utgör de en aktuell nulägesbeskrivning av övergripande ramar för hur kommunen styrs och ska agera i sitt utvecklingsarbete. I översiktsplanen är samverkan en något marginaliserad fråga i jämförelse med huvudfrågan, ökad befolkningstillväxt och stärkt ekonomisk utveckling. I kommunens övergripande verksamhetsplan är frågan om samverkan jämförelsevis mer artikulerad i deras vision och mål, dock fortfarande underställd övergripande prioriteringar och fokus.

Samverkan för kompetensförsörjning - aktörer, deras roller och handlingsutrymme

Kommunen framställs som en viktig aktör utifrån sin organisatoriska- och samordnande förmåga i frågan om kompetensförsörjning. Ett förvaltningsöverskridande samverkansarbete för gemensam service har tagits fram och etablerats i kommunen. Arbete syftar till att samordna stödfunktioner och stötta organisationens olika verksamheter i deras befintliga arbete. Inom ramen för gemensam service har ett arbete också påbörjats med att ta fram en kompetensförsörjningsplan för att se över framtida kompetensbehov.

Inom gemensam service finns de verksamheter som utgör stöd för övriga verksamheter. Ambitionen är att minska sårbarhet och maximera samordningen av verksamhetsstödet i organisationen [...] samordnat stödfunktioner, ex. fortsätta arbete med kompetensförsörjningsplan. (Sollefteå kommun 2017 s.22)

Kommunens samordnande roll uppmärksammas också i relation till utbildning, där kommunen på olika sätt samverkar för att trygga den framtida kompetensförsörjningen. Vikten av att främja utbildning med förankring i den övergripande lokala samhällsutvecklingen framhålls centralt, vilket exempelvis avspeglas i naturbruksgymnasiet och satsningar på skogen som en framtidsbransch. Förvaltningsöverskridande samverkan för kompetensförsörjning framhålls också i att främja möjligheten till lärande, diskussion och gemensamt arbete i komplexa frågor, exempelvis i det förvaltningsöverskridande arbetet att ta fram ett naturvårdsprogram.

Fokus för all utbildningsverksamhet är ett livslångt lärande där undervisningen stimulerar nyfikenhet och lust att lära. Program och inriktningar ska vara anpassade efter samhällsutvecklingen och ha tydligt fokus mot fortsatta studier och arbete. (Sollefteå kommun 2017 s.19)

Sollefteå kommun ska bidra till att trygga framtida kompetensförsörjning genom satsningar på vuxenutbildning och eftergymnasiala utbildningar. (Sollefteå kommun 2020 s. 10-11)

I korthet innebär ett naturvårdsprogram att kommunen utvecklar ett förvaltningsövergripande naturvårdsarbete [...] samverkar utifrån gemensamma prioriteringar, samt att fokus kommer att ligga på den utvecklings- och kommunnytta naturvårdsarbetet kan ge. (Sollefteå kommun 2017 s. 13)

Mellankommunal och regional samverkan i frågan om kompetensförsörjning uppmärksammas i relation till utveckling av vård, besöksnäring och kollektivtrafik. Sollefteå kommun, Kramfors kommun och regionen har gått samman i ett sammanhållet vårdområde för att inom ramen för sina respektive- och delade ansvarsområden skapa förutsättningar att upprätthålla och säkerställa kvalitet inom vården. Mellankommunal och regional samverkan uppmärksammas också för att skapa utbildningsmöjligheter för kommunens ungdomar. Genom avtalssamverkan med andra kommuner och regioner kan utbildning erbjudas efter studenternas önskemål.

Kommunen har ett sammanhållet vårdområde i samverkan med Kramfors kommun och Landstinget Västernorrland. Verksamheterna ska i ett sammanhållet sjukvårdsområde kunna utföra mer avancerad hälso- och sjukvård nära de som behöver olika former av vård. (Sollefteå kommun 2017 s.29)

Vilka utbildningar som erbjuds och antalet platser på dessa ska så långt det är möjligt anpassas till ungdomarnas önskemål. Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar, eller utbildning som, genom samverkansavtal, anordnas av en annan kommun eller landsting. (Sollefteå kommun 2020 S.30)

Ett ökat behov av samordning för att stärka utvecklingen av den lokala besöksnäringen är ytterligare ett motiv för samverkan. I detta arbete är det mellankommunala bolaget Höga Kusten Destinationsutveckling AB centralt. Ytterligare ett exempel på insatser för att främja besöksnäringens tillväxt är samverkan med Länsstyrelsen för att återställa fiskevattenområden. Att dela och samorganisera tjänster och funktioner är också något som uppmärksammas, exempelvis i den kommunöverskridande samverkan i Räddningstjänsten Höga Kusten Ådalen.

Våren 2014 bildades Höga Kusten Destinationsutveckling AB, ett kommunalt bolag som har till uppgift att främja den strategiska utvecklingen av besöksnäringen i Höga Kusten. Bolaget ägs av de fyra Ångermanlandskommunerna Sollefteå, Kramfors, Härnösand och Örnsköldsvik. (Sollefteå kommun 2017 s. 42)

Frågan om kollektivtrafik är en central och återkommande del av kommunens utvecklingsstrategi. Samverkan beskrivs vara ett sätt att upprätthålla och gemensamt utveckla transportmöjligheter i, och över kommunens gränser. I och med att trafikplanering är ett mellan kommun och region delat ansvars- och utvecklingsområde, motiveras samverkan utifrån ett gemensamt intresse. Ytterligare ett av kommunens motiv för samverkan i trafikfrågor är att främja lika

tillgång till transportmöjligheter. Lika tillgång till transportmöjligheter innebär tillgång till en utökad arbetsmarknad och utbildning för alla kommunens invånare.

Kommunen vill fortsätta en samverkan mellan aktörer på lokal och regional nivå för att skapa en funktionell och hållbar regionförstoring som bidrar till att överbrygga de stora avstånden i länet och ge bättre förutsättningar för lika tillgång till arbetsmarknaden genom pendling. (Sollefteå kommun 2017 s. 26)

Näringslivet är en återkommande samverkansaktör. Näringslivet framställs utifrån en bidragande roll med utvecklingspotential för nya arbetstillfällen. Genom samverkan ska kommunen stötta, vägleda och inspirera det lokala näringslivet, så att de tillsammans kan arbeta för hållbar tillväxt och ökat entreprenörskap i Sollefteå kommun. I relation till avvecklingen av offentliga arbetstillfällen i kommunen så intensifieras betydelsen av samverkan med näringslivet för etablering av nya arbetstillfällen, vilket också avspeglas i samverkan för att främja utbildningsmöjligheter inom vad som identifierats som potentiella framtidsbranscher i kommunen, exempelvis skogsvård- och naturutbildningar på gymnasienivå.

Kommunens näringslivsarbete ska inspirera till innovation och förnyelse, stötta utveckling i befintliga verksamheter samt främja entreprenörskap, nyföretagande och nyetableringar. För att vara en attraktiv kommun att bo och verka i och ha en tillfredsställande befolkningsutveckling är satsningar på det lokala näringslivet en viktig del av den kommunala verksamheten. (Sollefteå kommun 2017 s. 28)

Den kommunala (och landstingskommunala) ekonomin är hårt pressad och kan inte under överskådlig framtid väntas expandera sysselsättningsmässigt. En möjlig tillväxt av arbetsmarknaden måste därför sökas inom den privata sektorn. (Sollefteå kommun 2017 s. 7)

Skogsstyrelsen och Naturbruksgymnasiet vid Skedomsskolan har stor betydelse för att utveckla näringen, bl.a. genom förnybar råvara till klimatsmarta produkter och bioenergi. (Sollefteå kommun 2017 s. 17-18)

Analys av aktörer, deras roller och handlingsutrymme

Sammanfattningsvis finns det exempel och indikationer på att Sollefteå kommun samverkar både externt och internt i frågan om kompetensförsörjning. I materialet aktualiseras återkommande behovet av att koordinera gemensamma insatser och planering i frågan om kompetensförsörjning, i vilket samverkan blir ett medel för att göra det (Danermark 2005).

I kommunens roll som välfärdsaktör finns exempel på resursorienterad samverkan både inom och utanför den egna organisationen. Detta i syfte att tillhandahålla service, vård och utbildning även i de fall där den egna kapaciteten och kompetensen inte räcker till för att tillgodose det efterfrågade behovet. Där samverkan blir en strategi för att fortsatt kunna arbeta mot likvärdighetsprincipen

och upprätthålla den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget (Hedberg Rundgren et al. 2022; Erlingsson & Wänström 2021).

Samverkan utifrån ett mellankommunalt perspektiv uppmärksammas också utifrån ett behov av att koordinera insatser i utvecklingssyfte av gemensamma intresse- och verksamhetsområden. Exempelvis i Höga Kusten samarbetet. En utvecklad mellankommunal samverkan på högre samverkansnivå, att utveckla gemensamma och nya arbetsformer, exemplifieras också genom etableringen av samverkan kring den kommunöverskridande räddningstjänsten. I materialet framträder exempel på att incitamentet, motiveringen och behovet för samverkan i frågan om kompetensförsörjning ökar i de frågor och utvecklingsområden där det både finns ett eget, samt ett delat ansvar, vilket är tydligt i den välutvecklade samverkan mellan kommunen och regionen i frågan om utveckling och etablering av trafik- och lokaltrafiksplanering (SKR 2023; Danermark 2005).

Kommunens arbete med att stödja och aktivt delta i näringslivets utveckling indikerar att samverkan används i ett tillväxtorienterat syfte i kommunen. Det går också att se att det finns spår av att samverkan används i anpassningsorienterade syften, exempelvis i att dela kompetens och resurser med regionen när den egna kapaciteten inte räcker till (Syssner 2018).

Motiv till samverkan för kompetensförsörjning

Orsaken till behovet och förekomsten av samverkan för kompetensförsörjning aktualiseras i materialet genom reaktioner och direkta exempel på att kommunen krymper. Det minskade befolkningsunderlaget orsakar en obalans mellan efterfrågan och tillgången till kompetens. Samverkan motiveras därför som en möjlighet att vidhålla och upprätthålla kommunal service. Det är tydligt bland annat i kommunens arbete att koordinera insatser och dela resurser med regionen i samverkan kring ett sammanhållet vårdområde. Ytterligare ett underliggande motiv för samverkan är att det kan leda till gynnsam utveckling och omställning för det lokala näringslivet, där den interna och regionala samverkan i frågan om näringsliv och kollektivtrafik kan bidra till uppkomsten av fler arbetstillfällen i kommunen.

Kommunens näringslivsarbete ska inspirera till innovation och förnyelse, stötta utveckling i befintliga verksamheter samt främja entreprenörskap, nyföretagande och nyetableringar. (Sollefteå kommun s.19)

Genom nya, smarta och samordnade lösningar för kollektivt resande ökar tillgängligheten och användbarheten för resenärerna. Dessutom kan pendlingstider förkortas och tillgång till en större och mer varierad arbetsmarknad- och utbildningsutbud förbättras. (Sollefteå kommun 2017 s. 28)

Analys av motiv till samverkan för kompetensförsörjning

Det finns i materialet indikationer på att samverkan används som en strategi för att hantera de ojämna planeringsförutsättningar och utmaningar makroprocesserna av fenomenet shrinkning ger upphov till, eftersom att både orsaken och motivet till samverkan framställs i direkt relation till de effekter Sollefteå som en krympande kommun ställs inför (Syssner 2018: Haase et al. 2012).

Samverkan som lösning på kompetensutmaningen – vad och hur?

Mot bakgrund av kommunens ansträngda ekonomi motiveras samverkan som ett tillvägagångssätt för att tillgå resurser och kompetens. I samverkan ges möjlighet att dela och samordna kompetens med andra aktörer, trots att de ekonomiska förutsättningarna inte förändras.

Kommunen kan erbjuda utbildning som den själv anordnar, eller utbildning som, genom samverkansavtal, anordnas av en annan kommun eller landsting. Gymnasieutbildningen ska ge en god grund för yrkesverksamhet, fortsatta studier, personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. (Sollefteå kommun 2020 S.30)

Kommunen har ett sammanhållet vårdområde i samverkan med Kramfors kommun och Landstinget Västernorrland. Verksamheterna ska i ett sammanhållet sjukvårdsområde kunna utföra mer avancerad hälso- och sjukvård nära de som behöver olika former av vård. (Sollefteå kommun 2017 s.29)

En eventuell långsiktig lösning på kompetensutmaningen återfinns även i strategin för befolkningsutvecklingen, att bli fler, där kommunens stöttande och inspirerande insatser för det lokala näringslivets utveckling kan generera fler arbetstillfällen. Ökad sysselsättning inom det lokala näringslivet kan i ett långsiktigt perspektiv även innebära möjlighet till ökad sysselsättning, utveckling och tillgång till kompetens inom de kommunala verksamheterna.

Befolkningsutvecklingen är en av de viktigaste drivkrafterna bakom sysselsättningsstillväxten lokalt och regionalt. Med ett växande befolkningsunderlag ökar efterfrågan på bostäder, infrastruktur och service, vilket gynnar det lokala näringslivet. På sikt innebär en växande befolkning också förbättrade möjligheter att driva verksamheter med god kvalitet inom de kommunala ansvarsområdena. (Sollefteå kommun 2017 s. 8)

Analys av samverkan som lösning på kompetensutmaningen – vad och hur?

Lösningen på kompetensutmaning framställs som två olika sätt att hantera kommunens utmaning i att vara en krympande kommun. Den ena förespråkar att söka direkta anpassningsorienterade lösningar inom den offentliga sektorn, där mellankommunal- och regional samverkan används för att upprätthålla verksamheter inom ramen för den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget. Den andra lösningen är en förhoppning om att samverkan med näringslivet ska

resultera i gynnsam följdverkan av tillförsel av kompetens även för kommunens egen organisation och uppdrag (Syssner 2018).

6.2.2 Intervjuer med politiker och tjänstemän

Policydokumenten är formaliserade och styrande, men eftersom de är allmänt hållna och tänkta att vara giltiga under längre tid är de sällan konkreta och specifika. Intervjuerna är utformade för att komplettera dokumentstudierna med informanternas erfarenheter från ett individuellt perspektiv, samt uppfattningar om samverkan och hur det tar sig uttryck i praktiken.

Förutsättningar

Kommunens förutsättningar att samverka i frågan om kompetensförsörjning har förändrats i och med återetableringen av regementena. Det finns en ökad tilltro till att kommunen på egen hand kan lösa kompetensutmaningen genom de nya arbetstillfällena återetableringen av regementena innebär. Kommunen har gått från att vara en förvaltande organisation till att prioritera utveckling och satsningar på näringslivet (Intervju 7; Intervju 8; Intervju 9).

Regementet var vändpunkten för hela sinnebildens av vart vi är på väg, människorna som bor här fick tillbaka framtidsstron. Det kommer bli utveckling, inflyttning och byggas otroligt mycket. Det i kombination med etablering av fabriken för grönt flygbränsle så har vi tagit fram en tillväxtstrategi som visar på 23 000 invånare till 2035, så just nu är hela siktet inställt på det. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

Dialogerna börjar bli mycket mer på ett bredare plan och ökad förståelse. Tidigare fanns inte det, vi ska ändå stänga Sollefteå 2049 sa P.O Tidholm, han hade en linje – här dör Sollefteå. SCB:s statistik så är det ju så, en linjär utveckling nedåt och det vart också en sanning, varför ska man då investera om man ändå inte ska finnas kvar. Det har varit en utmaning. (Intervju 7, tjänsteman Sollefteå)

En informant beskriver att det finns utmaningar för regional samverkan, att hierarkier mellan kommunerna kan hindra effektiv samverkan. Liknande hinder identifieras även i utvecklingen av gränsöverskridande samverkan mellan regioner, där kommunernas olika förutsättningar förstärks genom att det även finns administrativa olikheter (Intervju 9).

En region som bryr sig om hela regionen. Just nu har vi en region som har lagt ned BB och stängt ned akutsjukvård. Vi har ingen grundtrygghet. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

Länsgränser är dödande för samarbete. Administrativa gränser gör att man har väldigt lite med grannar från andra län att göra, alla system är uppbyggda länsvis. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

Analys av förutsättning

Utmaningar i att få till effektiv regional samverkan och den vändning kommunen står inför präglar kommunens syn på kompetensförsörjningsfrågor. Ökat fokus på samverkan med näringslivet, jämfört med mellankommunal samverkan går i linje med Syssners (2015) koncept av tillväxtpolitik för att hantera både frågan om kompetensförsörjning och befolkningsminskningen i kommunen.

Skalnivåer och aktörer

Kommunen har bildat en förvaltningsöverskridande styrgrupp för arbetet med hållbar utveckling som leds av kommunens högsta chefer och politiker. Ett samverkansinitiativ för att utveckla arbetsmiljön, främja kunskapsutveckling inom den befintliga kompetensen och implementera ett integrerat perspektiv i kommunens arbete för hållbar utveckling. Arbetet för hållbar utveckling har fördjupats genom den förvaltningsöverskridande samverkan och integrerats i måldokument och visioner (Intervju 9).

Det har varit väldigt bra den styrgruppen, då tar vi upp aktuella ämnen och liksom, ser till att det är ett ständigt pågående arbete och att vi ständigt påminns om det som behöver göras. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

Återkommande aktualiseras frågan om kompetensförsörjning i olika former av mellankommunal samverkan, framför allt med närliggande kommuner med liknande förutsättningar. I intervjuerna beskrivs att samverkan med närliggande kommuner är effektivt och positivt i diskussionen kring exempelvis inflyttarlotsfunktioner och gemensamma infrastruktursatsningar (Intervju 7; Intervju 8; Intervju 9). Mellankommunal samverkan för kompetensförsörjning tillämpas även inom specifika verksamhetsområden, exempelvis i det kommunala bolaget för besöksnäring som drivs av de fyra Höga kusten kommunerna (Intervju 7). Frågan om samverkan för kompetensförsörjning diskuteras också på regional nivå, framförallt i strategiska frågor som tangerar det regionala utvecklingsansvaret, exempelvis i frågan om kollektivtrafik för en utvidgad arbetsmarknadsregion (Intervju 9).

Den bästa samverkan har vi med Kramfors kommun som är mest lik oss, det är en lite mindre kommun till ytan men har ungefär lika många invånare och ungefär samma förutsättningar och utmaningar [...] vi har avstämningar kanske varannan månad kring aktuella ämnen och då pratar vi om allt från infrastruktur, till kompetensförsörjning och näringslivsklimat och allt mellan himmel och jord, så där har vi väldigt tät samverkan. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

Sen finns det ju samverkan i länet såklart. Det finns ett regionalt samverkansråd med våra sju kommuner där vi också pratar strategiska frågor. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

I intervjuerna framgår det att det finns ett ömsesidigt behov och vilja för samverkan mellan kommunen och det lokala näringslivet. Kommunen har en stöttande och

stödande roll för att främja tillväxt och utveckling i hela kommunen. Samverkan med näringslivet går ut på att säkra framtida kompetensförsörjning, både för den egna organisationen och för det lokala näringslivet. Det finns en förhoppning om att samverkan för expansionen av näringslivet ska generera ökad inflyttning av efterfrågad kompetens, vilken kan berika och omsättas inom den kommunala organisationen och dess olika verksamheter (Intervju 7; Intervju 8; Intervju 9).

Väldigt, väldigt nära samarbete med näringslivet. Det är kärnan i vår drivkraft, vi kallar det att det finns drivkraft Sollefteå. Där är ju näringslivet oerhört viktigt att vi samarbetar och samkör och skapar förutsättningar för dem. (Intervju 8, politiker Sollefteå)

De stora etableringarna kommer att bidra till att, man flyttar inte helt ensam utan man har en familj, sambo eller partner och då kan ju den behöva ett jobb. Förhoppningsvis kanske inte den är ingenjör inom fabrik utan det kanske är en sjuksköterska eller lärare som vi i kommunen behöver [...] det är väl framförallt att vi försöker underlätta för inflyttning för de som får jobben vid de stora etableringarna och då tänker vi att vi kommer få hjälp med den stora kompetensförsörjningen av lärare, sjuksköterskor och sådant som är bristyrken. (Intervju 9, politiker Sollefteå)

Analys av skalnivåer och aktörer

I intervjuerna framgår det att frågan om kompetensförsörjning framförallt aktualiseras på en strategisk nivå. Det syftar framför allt till att koordinera insatser i gemensamma intressefrågor och ge stöd mellan verksamheter och professioner, vilket indikerar att det finns en underliggande tillväxttanke i valet att samverka för kompetensförsörjning (Syssner 2018). Samverkansprocessen underlättas i de fall samverkansparterna har liknande förutsättningar och i de fall det finns ett tydligt mål med samverkan (Danermark 2005), i Sollefteå kommun exempelvis i frågan om utveckling av besöksnäringen och kollektivtrafikutveckling. Samtidigt framgår det också att aktörerna kan ha olika intuitioner för samverkan, som i fallet med att kommunen både ska stötta näringslivets utveckling och samtidigt har en underliggande förhoppning att det ska stärka den egna organisationens kompetensbehov (Danermark 2005).

Utveckling av befintlig kompetens, i likhet med I-fasen av kompetensförsörjningsprocessen, se figur 3, uppmärksammas inte i någon större utsträckning som ett motiv eller strategi för samverkan. I intervjuerna uppmärksammas det enbart i relation till den interna samverkan i implementeringen av arbete för hållbar utveckling. Motivet för samverkan återfinns mer framträdande i relation till IN-fasen, framför allt i att attrahera kompetens (Nilsson et al. 2018).

Strategier

Kommunens olika samverkansinsatser för kompetensförsörjning beskrivs i relation till viljan att främja lokal utveckling, för att på så sätt, med argument för samverkan

i frågan om hållbar utveckling underlätta för nyetableringar, inflyttning och därmed en långsiktigt stärkt kompetensförsörjning (Intervju 7; intervju 8; Intervju 9).

Att använda och utveckla platsspecifika värden i kommunen, reflekteras i de olika insatser kommunen tagit fram för näringslivets utveckling. Exempelvis har kommunen genom att bistå i grundandet av ett nyföretagarcentrum skapat möjlighet att i samverkan med andra aktörer stödja företag och inspirera till en mer långsiktigt hållbar verksamhetsutveckling (Intervju 7; Intervju 8; Intervju 9).

Sammantaget gör vi ju det i en förhoppning att vi ska kunna få fler att starta företag. Vi behöver fler som tar över befintliga verksamheter och ökad förståelse hos de redan befintliga företagen [...] man har inte ambition eller kunskap för att ta ytterligare steg och där måste vi försöka inspirera till på olika sätt. (Intervju 7, tjänsteman Sollefteå)

Kommunen arbetar också med insatser för ungdomar och framtida entreprenörer genom tät samverkan med Ung Företagsamhet. Behovet av insatser för just ungdomar lyfts också fram i relation till kompetensutmaningen givet att kommunen krymper.

Ungdomar flyttar för att de behöver studera och sen blir de kvar. Det är en kompetensförsörjningsproblematik som vi har som liten kommun. Då blir det inte hållbart. (Intervju 8, politiker Sollefteå)

För att skapa ökad inflyttning har kommunen i samverkan med närliggande kommuner etablerat en inflyttarlotsverksamhet samt sökt projektmedel från Leader för att utvidga arbetet även i kontext av landsbygdsutveckling (Intervju 7).

Det är oerhört viktigt att människor som kommer hit känner sig välkomna och blir integrerade i föreningsliv, yrkesliv och samhällslivet överhuvudtaget. (Intervju 7, tjänsteman Sollefteå)

Vill vi vara en attraktiv arbetsgivare måste vi se till att det är så hållbart som möjligt för en person att kunna leva och verka i vår kommun. Jag tycker att det är navet. (Intervju 8, politiker Sollefteå)

Analys av strategier

I kommunens strategier återkommer flertalet indikationer på tillväxtorienterade incitament för samverkan i frågan om kompetensförsörjning, bland annat övergripande fokus på nyetablering och inflyttning för att utveckla och expandera kommunens handlingsutrymme (Syssner 2018). Kommunens strategiska arbete i kompetensförsörjningsprocessens IN-fas är fortfarande framträdande. Inflyttarlotsverksamheten är en väl etablerad strategi för att attrahera och underlätta för inflyttande kompetens. Från att kommunens arbete i I-fasen tidigare framförallt beskrivits som en intern angelägenhet för den kommunala organisationen nyanseras här diskussionen. Satsningar på kompetensutveckling inom näringslivet, ung företagsamhet och arbetet för att vara en hållbar arbetsgivare indikerar på en vilja

att skapa förutsättningar för befintlig och framtida kompetens att stanna i kommunen (Nilsson et al. 2018).

6.3 Strömsund

6.3.1 Kommunala dokument – textanalys

Grunden för textanalysen är baserad på innehållet i:

- Strömsunds kommuns aktuella översiktsplan, antagen 2022 (a).
- Strömsunds kommuns budgetram och politiska prioriteringar, antagen 2022 (b).
- Strömsunds kommuns kompetensförsörjningsplan, antagen 2017 uppdaterad 2021.

Dokumenterna genomsyras av kommunens policy, vilket gör att de nödvändigtvis inte är helt konsekventa och kan ändras över tid. Samtidigt utgör de en nulägesbeskrivning av övergripande ramar för hur kommunen styrs och ska agera i sitt utvecklingsarbete. Både i Strömsunds kommuns översiktsplan, samt i budgetramen och de politiska prioriteringarna förekommer samverkan som ett underliggande tema, men är inte jämnt viktad mot huvudfrågorna av hållbar utveckling och frågan om befolkningsutveckling. I kommunens kompetensförsörjningsplan aktualiseras samverkan som en viktig och central fråga, i kommunens roll som arbetsgivare och organisation är det huvudfrågan.

Samverkan för kompetensförsörjning - aktörer, deras roller och handlingsutrymme

Kommunens interna och förvaltningsöverskridande samverkan aktualiseras som en viktig del i arbetet för kompetensförsörjning. I sin roll som arbetsgivare framställs kommunen som en viktig aktör. För att behålla befintlig kompetens och kunna rekrytera ny kompetens tillämpar kommunen förvaltningsöverskridande samverkan för att skapa en god och attraktiv arbetsmiljö. I det förvaltningsöverskridande arbetet har det exempelvis tagits fram ett kompetensförsörjningsprogram. I programmet diskuteras förvaltningarnas framtida kompetensbehov, utveckling av befintlig kompetens och strategier för nyrekrytering. Behovet av koordinering och kunskapsutbyte i arbetet med komplexa frågor, exempelvis hållbar utveckling diskuteras också.

Klimatanpassning spänner över en stor bredd och berör många olika verksamheter, varför samarbete mellan olika förvaltningar och aktörer är nödvändigt. (Strömsunds kommun 2022a s. 37)

En viktig del i det arbetet är de som redan är anställda i kommunen. Om de tycker att vi är en bra arbetsgivare då för de också det vidare [...] Arbetsgivaren behöver satsa tillsammans med andra lokala aktörer för att få människor med kompetens att välja att arbeta och bo i Strömsunds kommun. (Strömsunds kommun 2021 s. 21-22)

Kommuninvånarna framställs som en bidragande aktör i samverkan för kompetensförsörjning, de utgör den befintliga kompetensbasen. Kommunen uppmärksammar behovet av att ta tillvara på och omsätta den kompetens som finns i kommunen, för att minska risken att den lämnar kommunen.

För att trygga en framtida kompetensförsörjning är det viktigt att kommunen arbetar aktivt och strategiskt med kompetensförsörjning, samt försöker tillvarata allas kompetens. Målet är att få en väl fungerande kompetensförsörjning inom både den privata och den offentliga sektorn. (Strömsunds kommun 2022a s.10)

Resurs- och kompetensdelning i samverkan med civilsamhället och civilsamhällesorganisationer återfinns också i materialet, vilket motiveras utifrån att det möjliggör för nya verksamhetsformer i syfte att tillgodose och tillhandahålla fortsatt god kvalitet inom service, både för befintliga och eventuellt nya inflytande invånare i alla delar av kommunen.

En förutsättning för inflyttning är att kunna upprätthålla en god nivå på service i de olika kommundelarna. För att lyckas måste kommunen i större utsträckning samverka med olika lokala aktörer, som till exempel ideella organisationer och föreningslivet. I Gäddede kan samverkan mellan turistbyrån och biblioteket komma att bli en möjlighet för utökad service. (Strömsund kommun 2022b s. 7)

Återkommande uppmärksammas vikten av samverkan över kommun- och riksgränser i frågan om näringslivsutveckling, nyetableringar av större verksamheter, exempelvis vindkraft och bioenergi, samt i utvecklingen av besöksnäringen. Den mellankommunala samverkan motiveras av ett ökat behov av koordinering i planeringsfrågor för att kunna utveckla traditionella stordriftsfördelar och gemensam kompetensutveckling.

Även i angränsande kommuner finns ett stort antal företag, som är viktiga för Strömsunds kommun, såväl för samarbete mellan företag, som för arbetskraftsförsörjning. Tillskapandet av dessa ”lokala marknader” har stor betydelse för kommunernas utveckling [...]. Detta har bland annat resulterat i stora etableringar av vindkraft och samarbeten kring bioenergi. (Strömsunds kommun 2022a s. 29–30)

Besöksnäringen är en av de prioriterade utvecklingsfrågorna i kommunen [...] En samordning mellan närliggande kommuner kan vara en god grund för detta. Även möjligheter att marknadsföra kultur- och naturvärden gemensamt i närliggande kommuner bör vara möjligt. (Strömsunds kommun 2022a s. 34–35)

Mellankommunal samverkan för kompetensförsörjning genomförs även i mer direkt initierade insatser, exempelvis för att stötta och koordinera arbetet att rekrytera familjehem.

Samverkan med familje-/barnavårdscentraler och förskolor ska vidareutvecklas så att barn i riskzonen uppmärksammas tidigt. Skolan och socialtjänsten ska tillsammans arbeta förebyggande till stöd för våra barn och ungdomar [...] Det är brist på vanliga familjehem i länet [...] Sju av länets kommuner samverkar för att värva och utbilda fler familjehem inom länets gränser. (Strömsunds kommun 2022b s. 7-8)

Samverkan med regionen diskuteras som en möjlighet för att uppnå samordnade stordriftsfördelar i frågan om kompetensförsörjning. Regionen erbjuder ett samverkansforum för utveckling av befintliga verksamheter. I nyetablering av verksamhet som det mellan kommunen och regionen finns ett gemensamt intresse och behov av, erbjuder forumet också en gynnsam kostnadsfördelning.

Samarbete inom länet, och med närliggande län, kommuner och olika företag, för att främja besöksnäringen i ett område eller på en destination ska utvecklas. (Strömsunds kommun 2022a s. 30)

Inför omställningen till insamling av matavfall kommer länets kommuner att gå ihop och bygga en gemensam rötgasanläggning i Östersund. Biogas och biogödsel ska produceras av matavfallet som börjar samlas in 2024. Anläggningen väntas stå klar 2025.(Strömsund kommun 2022b s.14–15)

Regionen är också en direkt samverkanspartner för att kunna vidhålla och tillgodose kompetensförsörjningen inom vård och omsorg. Samverkan mellan Strömsunds kommun och regionen i etableringen av Närvården Frostviken motiveras av att det möjliggör för tillgången till vård- och omsorgstjänster inom ramen för den obligatoriska delen av det kommunala uppdraget även i den yttersta kommungränsen.

Närvård Frostviken är ett samarbete mellan Strömsunds kommun och Region Jämtland Härjedalen. Här bedrivs primärvård vid hälsocentral. Ambulans, särskilt boende, trygghetsboende, personlig assistans, hemtjänst, hemsjukvård och fotvård. (Strömsunds kommun 2021 s.17)

Näringslivet framställs som central aktör med en starkt bidragande roll för kompetensförsörjningen i Strömsunds kommun. I materialet framträder argument för att kommunen i en stöttande och koordinerande roll, aktivt och uppsökande ska samverka med näringslivet för att motivera och facilitera möjligheten för expansion av näringslivets handlingsutrymme. Behovet av att samverka motiveras utifrån att det kan underlätta i matchningsprocessen av utbud och efterfrågan av kompetens, skapa nya arbetstillfällen, samt stöttnings i omställning till och etableringen av nya marknader för det lokala näringslivet.

Genom olika kanaler arbetar vi för att underlätta företagsetableringar. Genom en nära samverkan med näringslivet har vi klart för oss vilka behov kommunen kan bidra till att tillgodose. Kommunen ska i möjligaste mån stötta företagen i den gröna omställningen. (Strömsunds kommun 2022a s.13)

I materialet återfinns även samverkan mellan näringsliv och utbildning. I samverkan med Lärcentrum Strömsund möjliggörs exempelvis en delvis platsbaserad yrkeshögskoleutbildning till vindkraftstekniker. Det framträder även ett fokus på utbildning och kompetensmatchning för unga i samverkan med näringslivet. Strömsunds kommun har ett fokus på ungt entreprenörskap, samt två Teknikcollege - certifierade gymnasieprogram inom teknik och industriteknik. Certifieringen innebär att utbildningen är utvecklad utifrån de krav och kompetensbehov som efterfrågas inom regionalt etablerad industri.

Gymnasieskolan har ett väl inarbetat koncept för ung företagsamhet och två program är certifierade inom Teknikcollege. (Strömsunds kommun 2022a s.30)

Att företag får tillgång till den kompetens som behövs, men också att ungdomar och vuxna utbildar sig inom områden där det finns arbeten i framtiden, är viktiga, strategiska frågor. En god kompetensförsörjning skapar utveckling och tillväxt i kommunen. (Strömsunds kommun 2022a s.10)

Strömsunds kommun ingår också i etablerade och formaliserade samverkansnätverk för utbildning på högre nivå. Exempelvis i det regionsöverskridande kommunalförbundet Akademi Norr och i samarbetet med Lärcentrum Strömsund, för att kunna inkludera utbildningsmöjligheter i en långsiktig kompetensförsörjningsstrategi.

De stora pensionsavgångarna, generationsväxlingarna och kompetensförsörjningen på arbetsmarknaden ska särskilt uppmärksammas. Vi vill skapa möjligheter att studera även i ett senare skede av livet. Genom Akademi Norr har vi tillgång till universitets- och högskoleutbildningar på distans. (Strömsund kommun 2022b s. 11)

Behovet av att samverka med externa aktörer och att ingå i nya samverkansnätverk aktualiseras i syfte att attrahera och rekrytera ny kompetens till kommunen. Att delta i utbildningsmässor utanför kommungränsen och samverka med externa utbildningsanordnare diskuteras som en del av den långsiktiga kompetensförsörjningsstrategin.

Vi behöver också samverka med utbildningsanordnare för att locka utbildad personal till Strömsunds kommun. Det kan ske genom mässor och andra kontakter men också genom att erbjuda goda möjligheter till praktik och handledning under utbildningstiden. (Strömsund kommun 2021 s.15)

Analys av aktörer, deras roller och handlingsutrymme

I materialet finns spår av både intern och extern samverkan i frågan om kompetensförsörjning i Strömsunds kommun. En betydelsefull del utgörs av kommunens interna samverkan i deras roll som arbetsgivare och förvaltningsorganisation. Det finns ett fokus på arbete för att både stärka och utveckla den befintliga kompetensen och strategiskt organisera sig i rekryteringen av ny. Det är intressant att se att det finns en idé om att intern samverkan för kompetensförsörjning har en ömsesidig betydelse och utveckling för både att behålla och attrahera ny kompetens, i och med att det genomförs i ett attraktivitetsstärkande syfte (Gustafsson 2022; Nilsson et al. 2018). Samverkan i Närvården Frostviken är ett exempel på hur samverkan, genom resursdelning och gemensam organisering kan motiveras som ett alternativ till att behöva avveckla verksamheter. Tre av Danermarks (2005) samverkansnivåer återfinns i materialet, den stöttande, den koordinerande och utvecklingen av nya verksamheter. Den fjärde och högsta nivån av samverkan, verksamhetssammanslagning aktualiseras inte som ett alternativ i frågan om kompetensförsörjning i materialet (Danermark 2005). Samverkan med fokus på expansion av näringslivets handlingsutrymme, att skapa nya arbetstillfällen och att stärka kommunens konkurrenskraft indikerar på närvaron av underliggande tillväxtorienterade strategier. Samverkansprocesser och aspekter vilka indikerar på anpassningsorienterade strategier noteras också, exempelvis resurs- och kompetensdelning mellan kommunen och regionen (Syssner 2018).

Motiv till samverkan för kompetensförsörjning

Den övergripande och bakomliggande orsaken till samverkan för kompetensförsörjning, vilken återkommande aktualiseras i materialet, är utmaningen att vara en krympande kommun. Ett minskande befolkningsunderlag och en procentuellt ökad andel av befolkningen i icke arbetsför ålder presenteras som orsaken till kommunens minskande konkurrenskraft, vilket tar sig uttryck i förlorade skatteintäkter, arbetstillfällen och humankapital. Samverkan i frågan om kompetensförsörjning, framför allt med fokus på intern samverkan motiveras utifrån att det ökar möjligheten att förvalta, omsätta och utveckla de resurser som finns i kommunen.

Kommunens befolkning har länge varit krympande [...] Ytterligare problem med hur befolkningens sammansättning i kommunen ser ut är den minskande andelen invånare i familjebildande ålder, samt det faktum att fler kvinnor än män flyttar från kommunen [...] Samtidigt är det viktigt att kommunen har en god framförhållning och skapar strategier för en krympande befolkning. Genom att aktivt arbeta för tillväxt i kommunen, kan trenden vändas. (Strömsunds kommun 2022a s. 18-19)

Analys av motiv till samverkan för kompetensförsörjning

I det övergripande motivet och den bakomliggande motiveringen, framställs samverkan som både ett medel för ökad tillväxt, samt en strategi för att hantera effekterna av de bakomliggande makroprocesserna i form av urbanisering och demografisk utveckling (Syssner 2018; Haase et al. 2012).

Samverkan som lösning på kompetensutmaningen – vad och hur?

Att värna befintlig utbildning och ökad möjlighet till utbildning framställs som en av lösningarna på kompetensutmaningen. Kommunen kan i samverkan underlätta för matchningsprocessen mellan utbud och efterfrågan av kompetens. Möjligheten till kompetensutveckling för befintlig och rekrytering av ny kompetens är också en del av lösningen på kompetensutmaningen.

Vi måste tillgodose våra invånares behov av barnomsorg, utbildning och kompetensutveckling genom hela livet. Vi ska dessutom genom ett nära samarbete med olika aktörer bidra till att såväl privat som offentlig arbetsmarknad får tillgång till den kompetens som behövs. (Strömsunds kommun 2022a s. 12)

Det handlar bland annat om att se över möjligheter och alternativ vad gäller kompetensutveckling och kompetenshöjande insatser för befintlig personal, men även samverkan med utbildningsinstitutioner för att locka utbildad personal till Strömsunds kommun. (Strömsund kommun 2021 s. 12)

Ökad befolkningstillväxt, framför allt genom minskad utflyttning och ökad inflyttning av kompetens framställs också som en lösning på kompetensutmaningen. Framför allt genom att den interna samverkan för omställningar och nyetableringar i näringslivet kan skapa nya arbetstillfällen och ökad attraktivitet. Extern rekrytering genom de etablerade samverkansnätverken och samverkan med externa aktörer kan också attrahera ny kompetens till kommunen.

Den i särklass största utmaningen är att trygga den framtida kompetensförsörjningen [...] Fram till 2031 kommer nästan hälften av kommunens anställda att gå i pension. Kommunen är attraktiv och har mycket att erbjuda nya invånare men tidigare har bristen på arbetstillfällen hindrat inflyttningen. Situationen är densamma i flera andra kommuner så det krävs ett fortsatt offensivt arbete för att skapa förutsättningar för nya familjer att flytta hit [...] Den förväntade arbetskraftsbristen till följd av de stora pensionsavgångarna ökar kraven på attraktionskraft hos kommunerna. Det kommer att bli avgörande för vilka kommuner som kommer att lyckas i rekryteringsarbetet. (Strömsund kommun 2022b s.6)

Analys av samverkan som lösning på kompetensutmaningen – vad och hur?

Den bakomliggande orsaken, att kommunen krymper är den samma. Däremot vad lösningen på kompetensutmaningen är, presenteras både i form av utbildning och att öka befolkningsunderlaget. Strategier för att på så sätt genom samverkan både utveckla den befintliga och rekrytera ny kompetens (Nilsson et al. 2018).

6.3.2 Intervjuer med tjänstemän och politiker

Policydokumenten är formaliserade och styrande, men eftersom de är allmänt hållna och tänkta att vara giltiga under längre tid är de sällan konkreta och specifika. Intervjuerna är utformade för att komplettera dokumentstudierna med informanternas erfarenheter från ett individuellt perspektiv, samt uppfattningar om samverkan och hur det tar sig uttryck i praktiken.

Förutsättningar

Politiken i kommunen har beslutat att ta fram en lokal utvecklingsstrategi med fokus på anpassning utifrån en gemensam nulägesbild och med en tydlig målsättning om kommunens framtida utveckling. Strategin beskrivs i intervjuerna som en förutsättning för att långsiktigt och strategiskt kunna arbeta med kompetensförsörjning kommunövergripande. I intervjuerna uppmärksammas att det inom alla förvaltningar pågår ett aktivt arbete med frågan ur olika perspektiv redan idag. Ett arbete som skulle gynnas av mer samverkan över gränser, såväl inom kommunen som med externa aktörer (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3). Samtidigt som utmaningen med kommunens storlek är påtaglig menar en informant att den skulle kunna gynna samverkan inom den kommunala organisationen (Intervju 1).

Vi har precis inlett ett arbete med att ta fram en lokal utvecklingsstrategi men den är ju i syfte att anpassa kommunen till den befolkning som vi har. Vi har ju lite levt kvar sedan kommunsammanslagningen 1974 med den organisation som vi hade då med skolor och äldreomsorg utspritt många små enheter på en jättestor yta vilket är väldigt dyrt vi behöver ju se över det här, vart ska vi ha de här verksamheterna framöver, var tror vi att folk kommer bo framöver i större utsträckning, kopplat ihop med var har vi kollektivtrafik till exempel och få till en bra lösning. (Intervju 3, politiker Strömsund)

Egentligen, om man tänker Strömsunds kommun är ganska liten man känner de flesta, det ska inte kunna vara ett problem att samarbete med varandra. (Intervju 1, tjänsteman Strömsund)

Ett beslut som också framhålls främja mellankommunal samverkan är bildandet av ett ideellt kommunalförbund där samtliga kommuner i länet ingår, i och med att det finns ett tydligt uttalat mål att kommunerna ska söka gemensamma lösningar i samverkan för kompetensförsörjning (Intervju 2). Samtidigt uppmärksammas behovet av, och utmaningen med att avsätta de finansiella resurser som krävs för att fördjupa de initiativ som redan initierats (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3). Att söka och tilldelas olika former av EU-stöd lyfts i sammanhanget fram som viktigt i arbetet med kompetensförsörjningsfrågor (Intervju 2).

Kommunerna i länet har beslutat och även nu från första januari startat ett kommunförbund, det är i formen av en ideell förening, men då sitter alla kommuner med [...] och det är bland annat det här med samarbete och samverkan och det gör vi ju sedan innan också men då har vi haft en annan form så att säga, det är tydligare att vi ska samarbeta som kommer uttalas därifrån. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Man får ju angripa den här frågan på olika sätt. Vi har också precis fått beviljat ett nytt EU-projekt, alltså pengar för att kunna jobba med ett projekt som heter det är något kring kompetensförsörjning just det här med att bredda rekrytering att man försöker göra personer anställningsbara. Så att få och söka extra stöd till sånt här arbete det har vi varit duktiga på och få medel när vi har sökt. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Lagstiftning är både är en förutsättning för, och hindrande i samverkan för kompetensförsörjningen. Enligt en ny lag ska kommuner idag samplanera hur yrkesutbildningar på gymnasienivå ska dimensioneras mellan olika skolor. Samtidigt som samverkan med närliggande gymnasieskolor redan är etablerad och tillämpas i de fall kommunen själv inte kan erbjuda utbildning, menar en informant att ett direktiv om formaliserad samverkan likt detta ställer kommunens långsiktiga kompetensförsörjning i en utmanande position (Intervju 1).

Nu kommer det nya direktiv och lagar också vi ska samplanera med framförallt på yrkesidan så ska vi samplanera med hur vi ska dimensionera våra yrkesprogram. Det är alldeles nytt och det bli spännande att se hur de tänker där, det är nog också lite typiskt storstads lagstiftning. Att i Stockholm där du har hur många gymnasieskolor som helst som slåss om eleverna mot här, där de liksom ja, vi får ju vara glad om vi har 5 elever på industriprogrammet det är ju toppen vi måste ju bara se till att de får möjlighet att gå det här så att det kan börja jobba inom våra industrier som vi har på orten och lika inom vård även om vi har få elever så försöker vi ju starta, eller barnomsorg. (Intervju 1, tjänsteman Strömsund)

Analys av förutsättningar

I materialet är det tydligt att ett politiskt ställningstagande för anpassning av kommunens verksamhet upplevs skulle kunna främja arbetet med kompetensförsörjning (Syssner 2018). I relation till diskussionen om stuprörstänk och att samma fråga diskuteras enskilt inom kommunens förvaltningar presenteras samverkan som ett effektivt sätt att komma runt det och tillsammans lösa komplexa utmaningar (Thomasson 2022). Samtidigt framträder att krav på och fördelar med att samverkan kan ställas mot den krympande kommunens vilja att behålla och utbilda kompetens lokalt för att klara av den långsiktiga kompetensförsörjningen (Syssner 2018).

Skalnivåer och aktörer

I intervjuerna framkommer att interkommunal samverkan i frågan om kompetensförsörjning bland annat sker i en förvaltningsöverskridande lokal styrgrupp. Frågan behandlas här inom ramen för arbetet med att på ett strategiskt sätt anpassa kommunens verksamheter utefter dagens planeringsförutsättningar (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3). Kommunen har också i ett EU-finansierat projekt arbetat med kompetensutveckling av all kommunens personal inom arbetsmiljö och hälsa (Intervju 1; Intervju 2).

Vi har en lokal styrgrupp. En grupp då som hela tiden tittar på hur kan vi se över och strategiskt tänka och så. Det har vi jobbat många år med [...] när det gäller kompetensförsörjning på de här små orterna kan det bli ännu mer svårt att ha enheter eftersom att det är ännu svårare att hitta vikarier till exempel. Så vi har med oss det här med befolkningsminskningen varje dag, det är liksom vår verklighet och har varit länge också. Det är en del av vår verklighet och sätt att tänka och fundera i de steg vi tar framåt så att vi inte liksom lurar oss själva. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Vi har som en koncernledning som arbetar tillsammans och det klart att där tas ju alla såna här övergripande saker upp [...] vi diskuterar ju kompetensförsörjning till exempel och det klart att så fort vi får statistiken den årlig statistiken så kommer ju den upp. (Intervju 1, tjänsteman Strömsund)

Det framkommer ett flertal exempel på mellankommunal samverkan i intervjuerna. Kommunen samverkar exempelvis kring upphandling med alla kommuner i länet, de har en gemensam socialjour och växelfunktion med närliggande kommuner och avtalssamverkan med Östersund kommun för juridik-kompetens (Intervju 2). Utöver den mer formaliserade samverkan sker också erfarenhets- och kunskapsutbyte i informella träffar mellan förvaltningar i de olika kommunerna (Intervju 1, Intervju 2). Samverkan beskrivs vara behovsstyrd och motiveras framförallt vara ett sätt att tillgå kompetens som antingen är svår för kommunen att själva rekrytera och som ett sätt att bredda kompetensen (Intervju 2; Intervju 3).

Det finns flera såna här exempel som poppar upp, och de poppar ju upp när man har ett behov på något vis, kanske ett akut behov eller något så. Eller att man har svårt att rekrytera [...] Hittills har vi varit ganska förskonade från att tvingas in i samarbete sen kan man ju göra samarbete av andra skäl, främst för att få en bättre kompetens tillsammans, att man kanske kan bli fler som jobbar kring en grej och så. Det här en absolut levande och fråga och det kommer tas olika steg varje år i det här området. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Det är en stor fördel för oss att inte ha en egen jurist utan istället få tillgång till ett helt kontor, framåt kanske det kan bli inom fler områden. Det behövs hög kompetens idag generellt. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Kompetensförsörjningsfrågan uppmärksammas också i relation till behovet av högre utbildning. För att samverka med kommuner i liknande situation ingår Strömsund kommun i Akademi Norr. Kommunen samverkar också direkt med enskilda universitet i syfte att tillse en långsiktig kompetensförsörjning inom kommunen. Bland annat i form av en decentraliserad sjuksköterskeutbildning. Samverkan uppfattas gynna både de som bor på platsen idag och vara ett sätt att attrahera nya invånare (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3).

Det kan ju hända att någon vill flytta hit för att läsa utbildningen här, men vi hoppas ju såklart att vi också ska täcka de platser som finns med lokala förmågor som redan bor på plats men som vill vidareutbilda sig till sjuksköterskor. Det är ju intressant det kan ju leda till, nästa gång kanske man har en utlokalisering av lärarutbildning. Kan man både studera och göra praktik på hemmaplan behöver man ju inte flytta om man är i vuxen ålder och ska studera.

Det är också en möjlighet att tillsammans med universiteten se till att skapa förutsättningar för att fler ska kunna utbilda sig. (Intervju 3, politiker Strömsund)

Kompetensförsörjning är också en central fråga i kommunens samverkan med regionen kring vård i kommunens yttersta glesbygd. I syfte att förbättra förutsättningar att bedriva god och nära vård har aktörerna gått samman i en gemensam nämnd, Närvård Frostviken, där kommunen är huvudman för en hälsocentral, all primärvård och äldreboende (Intervju 3).

Vi har ju en tätort som ligger på gränsen till Norge uppe i fjällvärlden vårt fjällområde som kallas för Frostviken [...] där måste vi ha en skola som fungerar och likaså vård- och hälsocentral. Så där har vi bildat en gemensam nämnd med regionen så att det är kommunen som är huvudman för hälsocentral och för all primärvård och ambulans, läkare och äldreboenden. Vi har hela paketet. Vi tänker som så att om vi lägger de pengar som vi har i en påse och har bara en organisation som ska ha administration och allting kring de här frågorna så gör vi en besparing på en sida i alla fall. (Intervju 3, politiker Strömsund)

Näringslivet är en aktör som kommunen vill fördjupa sin samverkan med, för att förbättra möjligheten och samverkan kring rekrytering inom både det privata näringslivet och kommunens egna verksamheter, bland annat genom gemensam rekrytering samt att matcha kommunens utbildningsinsatser med det framtida kompetensbehov som identifieras på den lokala arbetsmarknaden (Intervju 3).

Vi skulle behöva bli bättre på att samverka med näringslivet och där vi kan göra såna här rekryteringar där vi fångar hela familjen, de har ett behov och då kanske vi också kan med gemensamma annonser söka annan arbetskraft som breddar möjligheten för att rekrytera, att vi gör det tillsammans. (Intervju 3, politiker Strömsund)

Analys av skalnivåer och aktörer

Kommunen samverkar med en bred uppsättning aktörer och på olika skalnivåer i frågan om kompetensförsörjning. Samtliga Danermarks (2005) samverkansnivåer framträder i intervjuerna. Det handlar om stöd genom kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan förvaltningar, att koordinera utbildningsinsatser, nya arbetsformer och verksamhetssammanslagningar genom delade tjänster.

I den mellankommunala och regionala samverkan aktualiseras samverkan framförallt som ett sätt att utveckla och få tillgång till mer och bredare kompetens, vilket indikerar att samverkan inte enbart argumenteras för ur ett kostnadsbesparingsperspektiv (Erlingsson et al. 2021; Mattisson & Knutsson 2015). Samtidigt, i samverkan kring vårdinsatser med regionen är direkta ekonomiska besparingar i fokus, men uppfattas i längden också möjliggöra för en kvalitetsförbättring. I materialet finns spår av tillväxtorienterade utvecklingsstrategier i kommunens samverkan med och för näringslivet, men framför allt också indikationer på anpassningsorienterade strategier i kommunens

samverkan för kompetensförsörjning, där fokus riktas på att anpassa verksamheten, upprätthålla kvalitet samt arbeta för generell kompetensutveckling (Syssner 2018).

Strategier

I intervjuerna framgår två övergripande strategier för samverkan i frågan om kompetensförsörjning i Strömsunds kommun: att utveckla befintlig kompetens genom utbildning, samt att upprätthålla det kommunala uppdraget genom samverkan för resurser och möjlighet till rekrytering.

Ett tydligt incitament för kommunen att samverka i frågan om kompetensförsörjning är möjligheten att skapa förutsättningar för att behålla och utveckla den kompetens som finns i kommunen idag. Återkommande beskrivs en vilja att tillvarata alla medborgares potential (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3). I arbetet framhålls insatser för utbildning centralt. Kommunen samverkar med Jämtlands gymnasium för att kunna erbjuda kommunens studenter utbildning inom program där det egna elevunderlaget inte är tillräckligt stort (Intervju 1). Kommunen samverkar också i frågan om högre utbildning. I samverkan med Mittuniversitet har kommunen skapat förutsättningar för att på kommunens lärocentrum läsa en utlokaliserad sjuksköterskeutbildning. På liknande sätt möjliggörs genom samverkan inom kommunalförbundet Akademin norr att distansutbildningar på eftergymnasialnivå kan erbjudas (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3). Incitamentet att utveckla och behålla kompetens är också tydligt i hur kommunen arbetar uppsökande med att samordna insatser för medarbetare på ett lokalt företag som har varslat om uppsägning. Insatser som också uppges skapa möjlighet att förse den egna verksamheten med kompetens (Intervju 2).

Det som har blivit allt mer tydligt de senaste åren är att man måste arbeta med de invånare man har, det kan vara såna som vi säger är långt från arbetsmarknaden idag, eller som man kanske för ett antal år sedan inte skulle tänka var möjliga att anställa. Vi måste liksom titta på alla våra medborgare idag, på ett helt annat sätt och tänka det här är vår framtida medarbetare hur kan vi klä på den. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Prio ett är att kunna rädda kvar de här personerna att de kan fortsätta bo i vår kommun, och att vi försöker fånga upp dem in i någon utbildning som vi kan vara med och hjälpa till och anordna eller som vi har på gång redan eller att man identifierar personer och kanske kan erbjuda dem jobb i kommunen. (Intervju 2, tjänsteman Strömsund)

Återkommande diskuteras samverkan i olika former som ett sätt att klara av kommunens uppdrag, både idag och i framtiden. I intervjuerna framgår att kommunen idag upplever svårigheter att rekrytera både spetskompetens och bredare yrkesgrupper som lärare och undersköterskor. Samverkan blir på så sätt en möjlighet att få tillgång till finansiella- och personella resurser utanför organisationen för att kunna bibehålla och i längden ha möjlighet att höja kvaliteten i verksamheten (Intervju 1; Intervju 2; Intervju 3).

Ett exempel på det är den nuvarande samverkan i Närvård Frostviken, en samverkansform som har identifierats ha potential att ytterligare utvecklas och skalas upp i regionen (Intervju 3). I intervjuerna framgår också att behovet av nya samverkansinsatser ständigt aktualiseras, senast i relation till kompetensutveckling kring krisberedskap där kommunen samverkar med Länsstyrelsen (Intervju 2).

Samverkan överlag mellan kommunerna och även mellan regionerna som vi har runt omkring oss är ju avgörande, för vi är för få, vi har för litet underlag för att klara av många av de här utmaningarna själv. Och som liten kommun även om vi är stora till ytan så är vi ju ganska få som bor här så har vi ju begränsade resurser för det mesta räknas ju utifrån befolkningsunderlaget och där är vi ju förlorare varje gång [...] just med kompetensförsörjning det blir svårare och svårare att hitta personal till våra verksamheter men också inom det privata näringslivet har man ju samma svårighet när det gäller den här spetskompetens men jag tycker att man märker nu att det bli svårare att hitta de bredare yrkesgrupperna också, undersköterskor och sjuksköterskor, lärare och så vidare. (Intervju 3, politiker Strömsund)

Analys av strategier

Strategierna indikerar att kommunen arbetar med insatser i samtliga tre steg av kompetensförsörjningsprocessen. Strategier i I-fasen är mest framträdande, där kommunen satsar på utbildning och kompetensutveckling. Utbildningsinsatser kan också utifrån kommunens argumentation vara ett sätt att stärka medborgares anställningsbarhet och på så sätt reflektera insatser i IN-fasen. Kommunens arbete med omställning för varslad personal indikerar också att de uppmärksammar frågan om kompetensförsörjning i UT-fasen, utifrån ett långsiktigt kompetensförsörjnings- perspektiv med medborgaren i fokus (Nilsson et al. 2018). En följd effekt av att kommunen krymper är att de upplever en kompetensutmaning i att uppfylla sitt uppdrag, både i rollen som välfärdsaktör, förvaltningsorganisation och arbetsgivare, där samverkan blir ett tillvägagångsätt för att försöka hantera den utmaningen (Gustafsson 2022; Syssner 2018).

6.4 Sammanfattning av textstudier, intervjuer och resultat i Vilhelmina, Sollefteå och Strömsund

Diskussionen om samverkan för kompetensförsörjning är närvarande i kommunernas framtidsstrategier. Gemensamt är att kommunerna inte gör tydlig skillnad mellan de olika samverkansformerna. Flertalet av exemplen rör sig i gränslandet mellan olika samverkansnivåer. Kommunerna använder olika former av samverkan för att tillgodose kompetensbehovet när den egna kapaciteten inte är tillräcklig. Vi använder oss här av Fränkels definition av kompetensförsörjning "Med KF menas det sätt på vilket organisationen- företaget, förvaltningen, myndigheten - tillgodoser kompetenskraven för nuläget och för framtiden" (Fränkel 2003 s.17). Vilken form av samverkan som tillämpas och med vem man samverkar

beror på vad man vill uppnå och hur man ser på kompetensbehovet idag och för framtiden.

Kompetensförsörjning idag

För att möta och tillgodose det direkta och akuta kompetensbehovet, är samverkan ett alternativ för att behålla befintlig kompetens, få tillgång till kompetens som inte finns i kommunen, samt att kunna erhålla kompetens man inte hade haft råd med. Samtliga kommuner framhåller att samverkan är ett alternativ till direkt avveckling av kommunala verksamheter och service.

I kommunernas utvecklingsstrategier finns ett starkt fokus på att behålla och utveckla den befintliga kompetensen i den egna organisationen, genom interkommunal och förvaltningsöverskridande samverkan för en god arbetsmiljö och att vara en attraktiv arbetsgivare. I utvecklingsstrategierna diskuteras också intern samverkan med näringslivet för att behålla den befintliga kompetensen i kommunen. Insatserna rör sig mellan samarbete för att stödja och stimulera det lokala näringslivet och samordning i koordineringen av näringslivets utveckling, omställning och kompetensförsörjning. Eftersom näringslivsutveckling ingår i den frivilliga delen av det kommunala uppdraget är satsningar på och samverkan med näringslivet en möjlighet att skapa arbetstillfällen och stärka kommunens konkurrenskraftighet och attraktivitet.

Samverkan diskuteras också som en möjlighet att få tillgång till kompetens som antingen saknas i kommunen, eller som det saknas resurser för att tillhandahålla på egen hand. Ett tydligt exempel på det är Strömsunds kommuns samverkan med regionen i Närvård Frostviken. Liknande motiv återfinns också i den mellankommunala samverkan, framför allt med närliggande kommuner genom verksamhetssammanslagningar, nya arbetsformer och koordinerat utvecklingsarbete. Där möjliggör samverkan tillgången till både breddad kompetens och nödvändig kompetens i form av delade tjänster och avtalssamverkan, även om den egna ekonomin är ansträngd.

Kompetensförsörjning för framtiden

För att möta det långsiktiga och framtida kompetensbehovet, ses samverkan som ett möjligt långsiktigt tillvägagångssätt för att bredda och utöka kompetensbasen. För att bredda och utöka kompetensbasen sker samverkan ofta i formaliserade och väletablerade samverkansnätverk på hög skalnivå. Utifrån hur delaktigheten och samverkan i den här typen av nätverk diskuteras i kommunernas utvecklingsstrategier, framträder en bild av att de erbjuder en möjlighet för kommunerna att, trots sina olikheter och ojämna planeringsförutsättningar parallellt delta i ett långsiktigt kompetensförsörjningsarbete. Genom nätverken skapas forum

för kunskapsspridning, erfarenhetsutbyte och mobilisering i gemensamma frågor kring kompetensutmaningen.

Strategier för både idag och framtiden

Frågan om kompetensförsörjning och kompetensutmaningen är komplex. Det är en ständigt pågående process vilket för med sig att långsiktiga och kortsiktiga perspektiv ofta förenas i gemensamma insatser. I kommunernas utvecklingsstrategier för att tillgodose kompetensbehovet både idag och i framtiden är en återkommande strategi att samverka kring utbildning. I samverkan kring utbildningsfrågor finns en spännvidd som visar på intern- och mellankommunal samverkan i syfte att behålla och utveckla den befintliga kompetensen. Det sker genom exempelvis bildandet av gymnasieförbund samt koordinerad matchning mellan gymnasieutbildningar och det lokala näringslivets efterfrågan på kompetens, till strategier för att bredda och utöka kommunernas kompetensbas genom samverkan i de formaliserade samverkansnätverken, exempelvis Akademi Norr.

Kompetensförsörjning och hållbar utveckling

Komplexiteten och att utvecklingsarbetet är en ständigt pågående process avspeglas också i att frågan om hållbar utveckling återkommande aktualiseras i relation till kommunernas samverkan i frågan om kompetensförsörjning. Eftersom frågan om hållbar utveckling aktualiserar behovet av samverkan dels i form av tillgången till kompetens och att det är en utvecklingsfråga som omfattar många olika discipliner, krävs ett integrerat förhållningsätt. Samverkan är på olika sätt både en möjlighet och ett tillvägagångssätt för att uppnå ett sådant integrerat förhållningsätt. Därför är frågan om hållbar utveckling ibland svår att särskilja från frågan om samverkan för kompetensförsörjning i kommunernas utvecklingsstrategier. Vad som går att se är att det finns vissa ambitioner från framför allt Vilhelmina kommun att använda governance som samverkansform i kommunens utvecklingsstrategi. En ambition artikulera på policynivå men som inte är lika tydlig i praktiken. Vad som däremot är tydligt i praktiken är kompetensutmaningens ständiga närvaro i kommunernas arbete för långsiktig hållbar stads- och samhällsutveckling.

Kompetensförsörjning och den krympande kommunen

De utmaningar som den krympande kommunen ställs inför formar både kommunernas förutsättningar och strategier för samverkan i frågan om kompetensförsörjning, det framträder både tillväxt- och anpassningsorienterade strategier. Ingen av fallkommunerna har antagit en tydlig anpassningspolitisk strategi. Det närmsta exemplet på det är Strömsunds kommuns beslut om en framtida strategi för anpassning till en eventuell fortsatt befolkningsminskning. Eftersom beslutet om strategin fortfarande är under framtagande, får de

anpassningsåtgärder samtliga fallkommunerna vidtar därför antas vara i form av de facto anpassning. Däremot framgår att det finns nyansskillnader i hur åtgärderna motiveras, från direkta ekonomiska motiv till att mervärdet av breddad kvalitet och kompetens uppmärksammas och eftersträvas.

Kommunerna diskuterar öppet utmaningarna av att vara en krympande kommun. Både i intervjuerna och i dokumenten finns det en accepterande och insiktsfull inställning till att kommunerna krymper. Däremot är det tydligt att det finns en stark önskan och strävan om att växa. Den nya framtidstro och drivkraft som uttryckts i Sollefteå kommun i och med återetableringen av regementet understryker att tanken om att växa är ständigt närvarande. Samtliga kommuner uttrycker en vilja och ett behov av ett ökat invånarantal. Ett ökat invånarantal skulle innebära ökade skatteintäkter och ett ökat kompetensunderlag i kommunen. Önskan om och arbetet för att bli fler kommer också till uttryck genom kommunernas återkommande strategier för par-rekrytering. Kommunerna sätter stor tilltro till att i samverkan med näringslivet tillgodose både privat och offentlig sektors kompetensbehov samt uppnå ett ökat befolkningsunderlag.

I vilket fall det är en medveten och tydligt antagen strategi är svårt att avgöra, vad som framgår är i alla fall att kommunerna använder och motiverar samverkan som en strategi för att hantera de bakomliggande makroeffekter av fenomenet shrinking. Samverkan blir ett tillvägagångssätt för att försöka kompenseras för de ojämna planeringsförutsättningarna av geografi, demografisk utveckling och den ihållande globala urbaniseringstrenden som har medfört utmaningar för kommunernas kompetensförsörjning.

Resultatsammanfattning

Sammanfattningsvis framträder det i materialet att:

- Det finns en balansgång mellan egenförstärkning och samverkan för kommunerna i frågan om kompetensförsörjning.
- I frågan om kompetensförsörjning motiveras samverkan både som medel och mål.
- För den krympande kommunen är samverkan kring kompetensförsörjning en fråga relaterat utveckling eller avveckling.

7. Diskussion

7.1 Litteratur och praktik: samverkan i relation till kompetensförsörjning i krympande kommuner

7.1.1 Samverkan eller egenförstärkning - ett dilemma

Frågan om kompetensförsörjning framhålls både i praktiken och litteraturen som viktig och aktuell idag och för framtida utveckling. Kommunerna arbetar aktivt och strategiskt men i varierande utsträckning med samverkan för att tillgodose förutsättningarna av kompetensbehovet i kompetensförsörjningsprocessens samtliga tre delar, IN, I och UT (Nilsson et al. 2018). Det är tydligt att kommunernas incitament att samverka i frågan om att möta kompetensutmaningen påverkas av att de krymper. Inställningen till att samverkan kan variera från att ses som en åtgärd att vidta vid akuta behov, till att ses som ett alternativ till ökad konkurrens med de närliggande kommunerna (Erlingsson & Wänström 2015; Syssner 2018).

I de här tre krympande kommunerna ställer frågan om kompetensförsörjning samverkansdilemmat på sin spets. Å ena sidan är det en fördel att dela kompetens och samverka, men å andra sidan skulle en nyrekrytering innebära både kompetenstillförsel och ökade skatteintäkter. Det blir en avvägning i varje enskilt fall för den krympande kommunen. I fallkommunerna intensifieras balansgången mellan samverkan eller egenförstärkning då de agerar i en kontext omgivna av andra krympande kommuner med samma dilemma.

7.1.2 Samverkan, från ett måste till ett mål

Tidigare forskning talar också för att den krympande kommunen behöver gå balansgång mellan strategier för anpassning och tillväxt. Även om insikten finns att de förändrade planeringsförutsättningarna måste mötas med anpassningsåtgärder, verkar ett fokus finnas kvar på att stärka konkurrenskraften och attraktiviteten (Syssner 2018).

Detta framträder också i praktiken och i frågan om kommunernas strategier för samverkan i frågan om kompetensförsörjning, vilka är tydligt påverkade av en tillväxttanke. Samtidigt visar den observerade nyanskillnaden i hur kommunerna motiverar samverkan på en från kommunernas sida insiktsfullhet om samverkan som en viktig och långsiktig strategisk anpassningsåtgärd i frågan om kompetensförsörjning. Nyanskillnaden framträder i huruvida kommunerna motiverar samverkan som enbart ett måste ur ett ekonomiskt perspektiv, eller att samverkan också kan betraktas som ett mål i och med det mervärde utöver de renodlade ekonomiska det kan skapa. Exempelvis den kollektiva styrkan som uppstår när krympande kommuner går samman i gemensamma skrivelser som beskrivs i Vilhelmina, samt samverkan för att få bättre och breddad kompetens tillsammans som beskrivs i Strömsund.

7.1.3 Samverkan för kompetensförsörjning i den krympande kommunen – utveckling eller avveckling

Trots att kommunerna inte gör tydlig åtskillnad mellan samarbete, samordning och samverkan, framgår det att kommunerna ser samverkan i frågan om kompetensförsörjning som ett sätt att få tillgång till resurser och ett sätt att organisera sig för att lösa komplexa utmaningar (Danermark 2005; Vangen 2017; Hedberg Rundgren et al. 2022; Thomasson 2022).

Något som aktualiseras och blir tydligt i praktiken i frågan om samverkan för kompetensförsörjning är utmaningen att upprätthålla den kommunala likvärdighetstanken. Eftersom kompetensutmaningen är påtaglig och begränsar kommunernas förmåga att ta sig an och agera i rollerna av välfärdsaktör, samhällsutvecklare samt arbetsgivare och förvaltningsorganisation (Erlingsson & Wänström 2021; Gustafsson 2022; Syssner 2018) Samverkan blir de krympande kommunernas möjlighet till utveckling i stället för avveckling i strävan att uppfylla den ålagda kommunala likvärdighetstanken. Vare sig samverkan växer fram ur ett behov, eller påtvingas genom lagstiftning är det en strategi som kan användas för att hantera de krympande kommunernas kompetensutmaning. Men bara under förutsättningarna att samverkan utgår från och förankras i den krympande kommunens individuella förutsättningar, kan samverkansprocessen minska den krympande kommunens utsatthet.

7.2 Slutsatser

Vilhelmina, Sollefteå och Strömsund är bara några av de krympande kommuner som finns idag, trenden visar också att fler och fler kommuner i framtiden kommer börja krympa (Syssner 2018). Det är därför både aktuellt och relevant att studera

den krympande kommunens förutsättningar och möjlighet till utveckling. På samma sätt är samverkan i frågan om kompetensförsörjning bara ett av många möjliga perspektiv och infallsvinklar att studera den krympande kommunen. Utifrån materialet i uppsatsen går det samtidigt att dra slutsatsen att även fast fallkommunerna påverkas av samma makrotrender och samma tankar om tillväxt och anpassning så varierar utfallet. Slutsatsen stärker relevansen och behovet av att fortsätta studera den krympande kommunen och att inte studera de som en homogen grupp.

Förutsättningarna att uppnå goda resultat av mellankommunal och extern samverkan i kompetensförsörjningsfrågor finns, men det krävs vilja, mod och god kommunikation från kommunernas sida för att kunna genomföra det. En viktig förutsättning som bör tas i beaktning av kommunerna är det underliggande motivet för samverkan. Möjligheten till samverkan och förutsättningarna för samverkansprocessen påverkas av hur kommunen och den aktör de samverkar med motiverar samverkan, om de gör det utifrån antingen en tillväxt eller anpassningsstrategi. För en långsiktig samverkan i frågan om kompetensförsörjning är det viktigt för den krympande kommunen att uppmärksamma anpassning och mervärdet av samverkan som ett hållbart alternativ till enbart tillväxtdriven konkurrens. För att samverkan i frågan om kompetensförsörjning ska kunna utvecklas i den riktningen behöver behovet av anpassning avspeglas och återfinnas i både den krympande kommunens utvecklingsstrategi och i de uppmuntrande och tvingande samverkans direktiven från framför allt nationell nivå.

För framtida forskning skulle det vara intressant att skala upp och studera regional samverkan i frågan om kompetensförsörjning. Detta eftersom uppsatsens resultat visar på att kommunerna ofta arbetar med kompetensförsörjningsfrågan i regionala nätverk och att det finns hierarkier i hur kommunernas perspektiv artikuleras och förvaltas i regionen. Upplevelsen i de tre fallkommunerna är att den krympande kommunens förutsättningar inte alltid uppmärksammas på regional nivå. Det hade också varit intressant att skala ner och djupgående studera en kommun för att se om det finns eventuella skillnader på förvaltnings- och sektornivå. För att strategiskt studera förekomsten av eventuellt fler likheter eller skillnader är det för framtida forskning också relevant att jämföra samverkan i frågan om kompetensförsörjning i och mellan växande och krympande kommuner.

7.3 Metoddiskussion

Fallstudien tillåter att studera kommunerna utifrån deras nuvarande förutsättningar och omständigheter. Att den som metod är kontextberoende gör att resultatet i uppsatsen inte går eller har för avsikt att reflektera över eller generaliseras till svenska krympande kommuner i allmänhet. Växelverkan mellan teori och empiri i den abduktiva ansatsen tillåter ett utforskande angreppssätt med förankring i teori. För uppsatsens resultat betyder det att empirin inte bygger på spekulativa antaganden om kommunernas arbete och förutsättningar. Fenomenet krympande kommuner är svårt att skilja från sin kontext. En deduktiv och teoriprovande ansats hade inneburit att djupet och nyansskillnaderna i kommunernas utvecklingsstrategier inte uppmärksammats i uppsatsen. Med en renodlad induktiv ansats hade risken för upprepning av som redan är känt om krympande kommuner ökat. Den abduktiva ansatsen innebär inte ett objektiva förhållningssätt till materialet. Förhållningssättet påverkas både av intersubjektiviteten i forskarrollen och på en förförståelse utifrån den teoretiska förankringen om vad som eventuellt skulle kunna framgå i materialet och den i efterhand faktiska tolkningen av materialet. För att uppnå god validitet och reliabilitet i uppsatsen har det eftersträvat att följa en replikationslogik och vidmakthålla god transparens genom att lägga stor vikt vid strategiskt urval och ett systematiskt angreppssätt.

Det strategiska urvalet av fallkommuner har baserats på en likhetstanke där kommunerna inte skulle vara så olika att olika strategier hade varit en självklarhet. Om de i stället hade baserats på kontrasterande förhållningssätt till konsekvenserna av en ihållande befolkningsminskning, skulle en större variation och fler nyanser eventuellt kunnat framgå i resultatet. Även det strategiska urvalet i primära- och sekundärdata har påverkat resultatet, eftersom urvalet alltid står i relation till urvalspopulationen. Ett större urval hade erbjudit ökad möjlighet till generalisering av data, eftersom fler dokument och fler intervjuer hade kunnat användas för att bekräfta påståenden och bidra med nyanser.

Referenser

Forskningslitteratur

- Andersson, F, Ek, R, & Molina, I. (2008) Introduktion: En regional politik i förändring. I: Andersson, F, Ek, R, & Molina, I (red.) *Regionalpolitikens geografi- regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur. S.7–34.
- Andersson, F & Molina, I. (2008) Regionalisering och skalpolitik. I: Andersson, F, Ek, R, & Molina, I (red.) *Regionalpolitikens geografi- regional tillväxt i teori och praktik*. Lund: Studentlitteratur. S. 115 – 137.
- Aoyama, Y, Murphy, J T, & Hansson, S. (2010). *Key concepts in economic geography*. London: SAGE
- Bryman, A. (2016). *Social research methods*. 5 Uppl., Oxford: Oxford University Press
- Brüde Sundin, J. (2008). *Lösa knutar och knyta band: Erfarenheter och effekter av ett projekt om vuxnas lärande, samverkan och regional tillväxt*. (2008:2). Linköping: Linköping University Electronic Press. <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A263208&dswid=-7636> [2023-04-12]
- Danermark, B. (2005). *Samverkan - himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia
- Erlingsson, G Ó & Wänström, J. (2021). *Politik och förvaltning i svenska kommuner*. 2 Uppl., Lund: Studentlitteratur
- Erlingsson, G Ó, Isaksson, Z, Persson, B. (2021). *Mellankommunal samverkan - vad är känt om dess effekter?* Örebro: Kommuninvest. <http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1607226&dswid=2445> [2023-04-12]
- Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, Towns, A & Wängnerud, L (2017). *Metodpraktikan- Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 5 Uppl. Stockholm: Wolters Kluwer
- Forsestam, J, Johansson, M & Göransson, P. (2019). *Evidensbaserad stadsutveckling: bortom urbana anekdoter*. Årsta: Dokument Press
- Fränkel, D. (2003). *Råd med kompetens: att planera för företagets kompetensförsörjning*. Höganäs: Kommunlitteratur
- Gren, M & Hallin P O (2003). *Kulturgeografi: en ämnesteoretisk introduktion*. Malmö: Liber

- Gustafsson, S. (2022). Omställning till ett hållbart samhälle : Vikten av samarbete, samverkan och samordning. I: Hermelin, B (red.) *Kommunerna och hållbar utveckling : Demokrati, välfärd och lokal utveckling*. Linköping: Linköping University Electronic Press. 9 – 22.
<http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-190771> [2023-03-17]
- Haase, A, Hospers, GJ, Pekelsma, S & Rink, D. (2012). Shrinking Areas: Front-Runners in Innovative Citizen Participation. *European Urban Knowledge Network*. The Hague, The Netherlands. <https://repository.ubn.ru.nl/handle/2066/111823> [2023-03-22]
- Hedberg Rundgren, Å., Klinga, C, Löfström, M. & Mossberg, L. (2022). Inledning. I: Hedberg Rundgren, Å, Klinga, C, Löfström, M. & Mossberg, L. (red.) *Perspektiv på samverkan: om utmaningar och möjligheter i välfärdens praktik*. Lund: Studentlitteratur. 23 – 50.
- Hospers, G,J., Syssner J. (2018). Urbanisation, shrinkage and (in)formality. I: Hospers, G,J., Syssner J. (Eds.) *Dealing with Urban Rural Shrinkage*. Zürich: LIT VERLAG. 9 – 16.
- Jensen, T & Sandström, J. (2016). *Fallstudier*. Lund studentlitteratur
Kommunutredningen (2017). *En generell rätt till kommunal avtalssamverkan*. (2017:77). Stockholm: Finansdepartementet
- Kvale, S., Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun*. 3 Uppl., Lund: Studentlitteratur
- Lidström, A. (2003) *Kommunsystem i Europa*. Malmö: Liber
- Linköpings universitet (2023). *Medarbetare*. <https://liu.se/medarbetare/jossu73> [2023-03-23]
- Martin, R & Sunley, P. (2009). The place of path dependence in an evolutionary perspective on the economic landscape. I: Boschma, R & Martin, R (red.) *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*. Cheltenham: Edward Elgar, 62 – 92.
- Martinez- Fernandez, C., Audirac, I., Fol, S., & Cunningham- Sabot, E. (2012). Shrinking cities: Urban challenges of globalization. *International journal of urban and regional research*, 36(2), 213-225. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2011.01092.x> [2023-03-23]
- Mattison, O & Knutsson, H. (2015). *Samverkan för en fungerande lokal samhällsstruktur*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/urbaniseringutmaningarforkommunermedvaxandeochminskandebefolkning.65685.html>
- Naturvårdsverket. (2022). *Glesbefolkade landsbygdskommuners förutsättningar att främja en hållbar utveckling*. Rapport 7036. Stockholm: Naturvårdsverket.
<https://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1665113&dswid=-8939> [2023-03-23]
- Nilsson, P, Wallo, A, Rönnqvist, D & Davidson, B (2018). *Human resource development: att utveckla individer, grupper och organisationer*. 2 Uppl. Lund: Studentlitteratur

- Nyström, J & Tonell, L. (2012). *Planeringens grunder: en översikt*. Tredje [utökade och uppdaterade] upplagan, Lund: Studentlitteratur
- Peters, D, Hamideh, S, Elman Zarecor, K & Ghandour, M. (2018). Using entrepreneurial social infrastructure to understand smart shrinkage in small towns. *Journal of Rural Studies*. Vol. 64, 39 – 49.
<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0743016718306089?via%3Dihub>
- SCB (2023a) *SCB kommunen i siffror Vilhelmina*.
<https://kommunsiffror.scb.se/?id1=2462&id2=null> [2023-05-04]
- SCB (2023b) *SCB kommunen i siffror Sollefteå*.
<https://kommunsiffror.scb.se/?id1=2283&id2=null> [2023-05-04]
- SCB (2023c) *SCB kommunen i siffror Strömsund*.
<https://kommunsiffror.scb.se/?id1=2313&id2=null> [2023-05-04]
- SFS 1974:152. *Kungörelse om beslutad ny regeringsform*. Stockholm: Justitiedepartementet
- SFS 2010:900. *Plan- och bygglag*. Stockholm: Landsbygds- och infrastrukturdepartementet SPN BB
- SKR (2021) *Kommunens åtagande*.
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommunernasataganden.3683.html> [2023-04-02]
- SKR (2022). *Välfärdens kompetensförsörjning- Personalprognos för 2021-2031 och hur välfärden kan möta kompetensutmaningen*.
<https://skr.se/skr/tjanster/rapporterochskrifter/publikationer/valfardenskompetensforsorjning.68208.html> [2023-03-17]
- SKR (2023). *Kommuner och regioner*.
<https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner.431.html> [2023-03-28]
- SmåKom (2023). *Prioriterade frågor 2023*. <https://smakom.se/prioriterade-fragor-2022/> [2023-05-05]
- Syssner, J. (2012). *Världens bästa plats? Platsmarknadsföring, makt och medborgarskap*. Lund: Nordic Academic press
- Syssner, J. (2014). Politik för kommuner som krymper. *Linköping University Electronic Press*. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:liu:diva-110122> [2023-03-17]
- Syssner, J. (2018). *Mindre många: om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press
- Syssner, J. (2020). *Pathways to demographic adaptation : perspectives on policy and planning in depopulating areas in Northern Europe*. Springer Cham.
- Syssner, J & Olausson, A. (2016). Översiktsplanering i kommuner som krymper. *Statsvetenskaplig Tidskrift*. Vol. 118 (2), S. 221 – 245. http://liu.diva-portal.org/smash/record.jsf?faces-redirect=true&aq2=%5B%5B%5D%5D&af=%5B%5D&searchType=SIMPLE&sortOrder2=title_sort_asc&query=&language=sv&pid=diva2%3A1057761&aq=%5B%5B%5D%5D&sf=all&aqe=%5B%5D&sortOrder=author_sort_asc&onlyFullText=false&noOfRows=50&dswid=-337

- Thomasson, A (2022). Innovation i samverkan. I: Hedberg Rundgren, Å, Klinga, C, Löfström, M. & Mossberg, L. (red.) *Perspektiv på samverkan: om utmaningar och möjligheter i välfärdens praktik*. Lund: Studentlitteratur. 229 – 242.
- UNDP. (u.å.). *Om Globala Målen*. <https://www.globalamalen.se/om-globala-malen/> [2023-03-17]
- Vangen, S. (2017). Developing Practice-Oriented Theory on Collaboration: A Paradox Lens. *Public Administration Review*, Vol. 77(2), S. 263–272. <http://www.jstor.org/stable/26648241>
- Yin, R.K. (2014). *Case study research : design and methods*. 5 Uppl., London: SAGE

Kommunala dokument

- Sollefteå kommun (2017). *Översiktsplan för Sollefteå kommun - en kraftfull kommun med utsikter mot 2030*. <https://www.solleftea.se/bygga-bo--miljo/kommunens-planarbete/oversiktsplan> [2023-04-25]
- Sollefteå kommun (2020). *Övergripande verksamhetsplan med budget 2021-2023*. <https://www.solleftea.se/hallbara-solleftea/sa-har-styrs-solleftea-kommuns-hallbarhetsarbete/mal--och-styrdokument> [2023-04-25]
- Strömsunds kommun (2021). *Kompetensförsörjningsplan 2018-2021*. <https://www.stromsund.se/735.html> [2023-04-25]
- Strömsunds kommun (2022a). *Översiktsplan Strömsunds kommun*. <https://www.stromsund.se/1248.html> [2023-03-23]
- Strömsunds kommun (2022b). *Politiska prioriteringar 2023-2024 Budgetram 2023 för Strömsunds kommun*
- Timrå kommun (2018). *Översiktsplan 2035* <https://www.timra.se/byggabomiljo/planerochbyggprojekt/oversiktsplan/aktuella-oversiktsplaner.4.639e640517d35219a24d57.html> [2023-03-24]
- Torsby kommun (2010). *Översiktsplan (ÖP) 2010*. <https://torsby.se/byggabomiljo/oversiktsochdetaljplanering/oversiktsplaner/kommuntackandeoversiktsplanop.4.7865abf417802d4e376852b3.html> [2023-03-24]
- Vilhelmina kommun (2018). *Grön Översiktsplan*. <https://www.vilhelmina.se/bygga-bo-och-miljo/oversiktsplaner/groen-oversiktsplan-vilhelmina-kommun/> [2023-03-23]
- Vilhelmina kommun (2022). *Årsplan med budget 2023 samt plan 2024-2026 Vilhelmina kommun*. <https://www.vilhelmina.se/kommun-och-politik/politik-moten-och-protokoll/kommunfullmaktige/protokoll/?fid=7782> [2023-04-25]
- Älvsbyns kommun (2019). *Översiktsplan Älvsbyns kommun 2019*. <https://www.alvsbyn.se/bygga-bo-och-miljo/samhallsplanering/gallande-planer-och-strategier/> [2023-03-24]

Bilaga 1

1. Arjeplog kommun
2. Arvidsjaur kommun
3. Arvika kommun
4. Bengtsfors kommun
5. Bergs kommun
6. Bjurholm kommun
7. Bräcke kommun
8. Degerfors kommun
9. Dorotea kommun
10. Eda kommun
11. Filipstads kommun
12. Färgelanda kommun
13. Gullspång kommun
14. Gällivare kommun
15. Hagfors kommun
16. Haparanda kommun
17. Hofors kommun
18. Hällefors kommun
19. Härjedalen kommun
20. Högsby kommun
21. Jokkmokk kommun
22. Kalix kommun
23. Kiruna kommun
24. Kramfors kommun
25. Laxå kommun
26. Ljusdal kommun
27. Ljusnarsbergs kommun
28. Lycksele kommun
29. Lysekil kommun
30. Malung, Sälen kommun
31. Malå kommun
32. Munkfors kommun
33. Norbergs kommun
34. Nordanstig kommun
35. Norsjö kommun
36. Ockelbo kommun
37. Pajala kommun
38. Ragunda kommun
39. Robertsfors kommun
40. Skinnskatteberg kommun
41. Sollefteå kommun
42. Sorsele kommun
43. Storfors kommun
44. Storuman kommun
45. Strömsunds kommun
46. Säffle kommun
47. Söderhamns kommun
48. Timrå kommun
49. Torsby kommun
50. Valdemarsvik kommun
51. Vansbro kommun
52. Vilhelmina kommun
53. Ånge kommun
54. Åsele kommun
55. Åtvidaberg kommun
56. Älvdalens kommun
57. Älvsbyns kommun
58. Överkalix kommun
59. Övertorneå kommun

De 12 kommuner som kategoriserades i kategorin ja enligt klassificering utefter materialets intentionsdjup:

1. Sollefteå kommun
2. Strömsund kommun
3. Vilhelmina kommun
4. Arjeplog kommun
5. Älvsbyn kommun
6. Sorsele kommun

- | | |
|--------------------|-----------------------|
| 7. Torsby kommun | 10. Gullspång kommun |
| 8. Kramfors kommun | 11. Bengtsfors kommun |
| 9. Laxå kommun | 12. Vansbro kommun |

SCB:s befolkningsstatistik uppdelad på kommunnivå för åren 1950 till 2021. Vi har valt att avgränsa till att titta på vilka kommuner som har haft negativ tillväxt mellan åren 2011–2021. Definitionen för negativ tillväxt som vi har gjort är procentuell minskning (skillnad = Förändringen/ursprungsvärdet). Vi har avrundat till två decimaler, vilket givetvis är godtyckligt och leder till att vissa kommuner som vi undersökt uppvisar en procentuell minskning eller procentuellt oförändrad utveckling (0%) trots att de har en befolkningsökning i absoluta tal. Det gäller totalt 5 kommuner.

Källa: SCB (2022). Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2021. Enligt indelningen 1 januari. Statistiska centralbyrån.

https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.scb.se%2Fcontentassets%2F2b1c2c731366475694db9e7ea2eab14b%2Fbe0101_folkmangdkom1950_2021.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK [2023-03-24]

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i JA, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i NEJ, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Även om du inte publicerar fulltexten kommer den arkiveras digitalt. Om fler än en person har skrivit arbetet gäller krysset för samtliga författare. Du hittar en länk till SLU:s publiceringsavtal på den här sidan:

- <https://libanswers.slu.se/sv/faq/228316>.

JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.