

CENTRUM FÖR KOMMUNSTRATEGISKA STUDIER

Rapport 2024:2

Jämlik tillväxt eller inte?

En jämförelse av kommunal befolknings- och
inkomstutveckling inom och mellan län

Lisa Narveby och Johan Wänström

Jämlik tillväxt eller inte?

En jämförelse av kommunal befolknings-
och inkomstutveckling inom och mellan län

Lisa Narveby & Johan Wänström

Titel: Jämlik tillväxt eller inte? En jämförelse av kommunal befolknings- och inkomstutveckling inom och mellan län

Författare: Lisa Narveby & Johan Wänström

Omslag: iStock

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2024:2

ISBN tryck: 978-91-8075-633-4

ISBN pdf: 978-91-8075-634-1

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

www.liu.se/cks

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2024

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Inledning	9
Syfte, frågeställningar och disposition	10
Krafter och motkrafter i utvecklingen	11
Regionalpolitik blir regional utvecklingspolitik med regionalt ansvar	12
Studiens genomförande	15
Indelning av kommuner i kategorier	15
Data och analys	18
Resultat: kommuner växer ojämnt över tid	21
Jämförelser mellan länen	22
Kommuner växer olika inom län som växer lika	25
Hur jämlik är både befolknings- och medianinkomstutvecklingen i länen?	28
Sammanfattande diskussion	31
Behovet av politiskt styrda motkrafter	31
Behovet av ytterligare forskning	33
Referenser	35
Bilagor	39
Bilaga 1	39
Bilaga 2	42
Bilaga 3	43

Förord

Det finns många studier som uppmärksammat ojämn befolkningsutveckling, både mellan landets kommuner och mellan landets län/regioner. Men åtminstone jag själv har aldrig sett någon uppdaterad studie om hur jämn eller ojämn befolkningstillväxten är mellan kommuner inom enskilda län. I den här studien gör Johan Wänström och Lisa Narveby en deskriptiv kartläggning av övergripande mönster i befolknings- och inkomstutvecklingen i relation till kommunernas geografiska läge inom länen. I vilken sorts kommuner växer och vilken sorts krymper befolkningen? Skiljer sig mönstren åt mellan Sveriges län? När allt är sagt och gjort, visar författarna på spännande förändringar mellan 1992–2022.

Vi på CKS hoppas att resultaten kan utgöra en grund för samtal – inte minst bland ansvariga för regional utvecklingspolitik – om varför kommuner i övrigt rätt lika län/regioner växer så ojämnt. Faktum är att samtliga strategiska områden för att nå de regionala utvecklingspolitiska målen uppmärksammar frågor om likvärdighet ”i hela landet”. Till exempel genom sitt ansvar för kollektivtrafiken sitter regioner på ett verktyg i arbetet med att skapa förutsättningar för att tillväxten i regionernas största kommuner kan sprida sig till regionens övriga kommuner.

Gissur Ó Erlingsson

Professor i statsvetenskap och vetenskaplig ledare,
Centrum för kommunstrategiska studier

Sammanfattning

Tidigare studier har visat att både kommuner och län i Sverige utvecklas olika. Men hur jämn eller ojämn tillväxten är för kommuner *inom* samtliga län saknas det i allt väsentligt studier om. Med kommunal tillväxt avses i den här studien kommunernas befolknings- och medianinkomstutveckling. Hur jämlik utvecklingen är i dessa avseenden studeras genom att se till skillnader mellan kommuner inom enskilda län. Om kommunernas befolkningsutveckling är lika hög (eller låg) i ett län anses befolkningstillväxten i länet vara jämlik. I studien kartläggs övergripande mönster i befolknings- och inkomstutvecklingen i relation till kommunernas geografiska läge inom länen. I vilken sorts kommuner växer och vilken sorts kommuner krymper befolkningen och medianinkomsten i länen? Skiljer sig sådana mönster åt mellan Sveriges olika län?

För att studera hur jämlik eller ojämk befolknings- och inkomstutvecklingen är har vi delat in kommunerna i varje län delats i tre kategorier. Kategori 1 (K1) består av den befolkningsmässigt största kommunen. Kategori 2 (K2) är de kommuner närmast den befolkningsmässigt största kommunen. Kategori 3 (K3) är de geografiskt mer avlägsna kommunerna i länet. Vi har definierat kommunerna som mer avlägsna eller inte beroende på om det tar mer eller mindre än 45 minuter att åka dit med bil från länets befolkningsmässigt största kommun.

Resultaten visar intressanta förändringar under åren 1992–2022. Överlag har folkmängden ökat i landets K1- och K2-kommuner. Däremot har K3 haft en stagnerande utveckling. Dagens läge, där K1 är den mest folkrika kategorin av kommuner, står i kontrast mot att K3 var den mest folkrika kategorin av kommuner 1992. Däremot har medianinkomstutvecklingen varit mer jämlik för alla kategorier av kommuner.

Inom länen finns således betydande skillnader i befolkningstillväxt, men hur jämn befolkningsutvecklingen är varierar också stort mellan länen. Län med lika stor befolknings- och medianinkomstillväxt i länet som helhet, såsom Jönköping och Örebro, visar på helt olika utveckling mellan de tre kommunkategorierna.

Dessa resultat väcker tre övergripande frågor till liv: Varför är det så stora skillnader i framför allt befolkningstillväxt inom länen? Varför varierar de skillnaderna i sin tur så mycket mellan länen? Borde någon aktör ha till uppgift att motarbeta de här skillnaderna och i sådana fall vem? De frågorna diskuteras i rapportens avslutande kapitel och resulterar bland annat i förslag på fortsatt forskning om de strukturer som potentiellt ligger till grund för de skillnader som rapporten identifierar.

Inledning

Regionerna och kommunerna i Sverige arbetar aktivt med olika former av lokal och regional tillväxt och utveckling. Regionerna har ett formellt ansvar för att samordna det regionala utvecklingsarbetet i länen. Detta innefattar bland annat insatser för att skapa en hållbar regional tillväxt och utveckling genom arbete med bland annat frågor kopplat till näringsliv, kompetensförsörjning och hållbara transporter (Tillväxtverket 3; SFS 2010:630; SFS 2017:583). För att uppnå målen ska regionerna samverka med kommunerna. Emellertid pekar tidigare forskning på att kommunerna har ett begränsat intresse att bidra till ett sådant arbete (Cars 2008; Olsson och Cars 2011; Wänström och Hermelin 2022; Wänström och Persson 2023).

Kommunerna själva har däremot inget *formellt* tillväxt- eller utvecklingsansvar. Men i likhet med många andra europeiska länder har Sverige genomgått en utveckling mot en alltmer decentraliserad utvecklingspolitik (Nilsson 2008) och kommunernas eget intresse för att bedriva en aktiv lokal näringspolitik tycktes accentuerade ytterligare som följd av 1990-talskrisen (Pierre 1995). Med andra ord har kommunerna under lång tid haft ett stort fokus på den egna befolknings- och inkomstillväxten (t.ex. Fjertorp 2010 & 2012; Fjertorp, Larsson, och Mattisson 2012), även om det finns goda skäl att tro att ambitionerna på det här området varierar rejält mellan landets kommuner (jfr. Olsson 1995). Som en illustration över kommunernas intresse för tillväxtfrågor proklamerade exempelvis fyra kommunstyrelseordförande i Norrlands inland på DN-debatt att "Det finns för lite folk här!" (Andersson m.fl. 2024). Mot denna bakgrund kartläggs i den här rapporten, baserat på en deskriptiv kvantitativ ansats, hur jämn, eller ojämn, befolknings- och inkomstutveckling har varit inom länen de senaste årtiondena. Studien applicerar därmed ett kommunalt perspektiv på den regionala utvecklingspolitiken.

Vi vet sedan tidigare att Sveriges kommuner har utvecklats ojämnt under en lång tid, där de redan befolkningsmässigt stora kommunerna har ökat i invånarantal medan många befolkningsmässigt små kommuner har sett sin befolkning minska ytterligare (Henning, Westlund, och Enflo 2023). Tidigare kartläggningar av alla Sveriges kommuners befolkningsutveckling har dock inte tagit någon större hänsyn till just länsindelningen, det vill säga, de administrativa regionerna. Till dags dato är därför kunskapen förhållandevis outvecklad rörande hur jämn eller ojämn kommunernas befolknings- och inkomstutveckling har varit inom länen.

Det finns åtminstone ett undantag från denna kunskapslucka. En tidigare studie av befolkningsutvecklingen inom ett enskilt län har uppmärksammat att befolkningsökningen är koncentrerad till den största kommunen i länet (Garli och Pettersson 2011, s. 46). I föreliggande studie kartläggs övergripande mönster i befolknings- och inkomstutvecklingen i relation till kommunernas

geografiska läge i *samtliga* Sveriges län. I vilken sorts kommuner växer och vilken sorts kommuner krymper befolkningen och medianinkomsten i länen? Skiljer sig sådana mönster åt mellan olika län?

Dessa frågor väcker i sin tur en annan central fråga: spelar det någon roll hur jämn befolknings- och inkomstutvecklingen är inom länen? För de individer som bor i kommuner med en dålig befolknings- och inkomstutveckling, inte sällan med försämrad samhällsservice som följd (Tillväxtverket 2021), gör det naturligtvis det. Mot bakgrund av att mycket av den svenska tillväxtpolitiken skapas och implementeras på läns- och regionnivå (Tillväxtanalys 2015) torde en ojämn befolknings- och inkomstutveckling dessutom kunna påverka förutsättningarna för kommunernas medverkan i samarbetet kring länsövergripande policy, såsom det regionala utvecklingsarbetet.

Syfte, frågeställningar och disposition

Föreliggande studie innefattar således en kartläggning av jämlikheten i befolknings- och medianinkomstutveckling inom länen. Med begreppet jämlik avses en rumslig ordning. Studien fokuserar på hur jämnt utvecklingen har fördelats över en geografisk yta – mellan kommunerna inom ett län. En mindre skillnad mellan kommunernas utveckling innebär en jämnare utveckling inom länet medan en större skillnad tyder på en mer ojämn utveckling. Om befolknings- och medianinkomstutvecklingen i ett läns kommuner är exakt lika över den studerade tidsperioden är den således helt jämlik.

Syftet med rapporten är att *kartlägga och beskriva hur jämlik kommunernas befolknings- och medianinkomstutveckling är inom administrativa län*. För att uppfylla syftet kommer vi att besvara två övergripande frågor:

1. Vilka inomregionala mönster kan identifieras avseende befolknings- och inkomstutvecklingen i svenska län?
2. Hur skiljer sig dessa inomregionala mönster åt? Är utvecklingen jämnare i vissa län än i andra?

Rapporten har disponerats enligt följande. Efter detta inledande kapitel följer ett bakgrundskapitel, innehållande en kortare historisk genomgång av den svenska tillväxt- och utvecklingspolitiken. I det efterföljande metodkapitlet förklaras hur data har hämtats in, behandlats och analyserats. I metodkapitlet redovisas även studiens kommunindelning och hur de tre olika kategorierna har definierats. Därefter följer ett kapitel som redogör för studiens huvudresultat. I det avslutande kapitlet diskuteras betydelsen av jämlikhet i kommunernas befolknings- och medianinkomstutveckling innan rapporten avslutas med förslag till fortsatt forskning inom det här området.

Krafter och motkrafter i utvecklingen

Ekonomiska aktiviteter beskrivs ofta som grunden för tillväxt och de fördelas varken slumpmässigt eller jämnt över geografiska områden: ”över tid samlas såväl människor som företag i kluster.” (Öner 2019, s. 4). Platser med många ekonomiska aktiviteter är i typfallet så kallade tätare platser, och sådana geografier förväntas ge upphov till större tillväxt genom att företag kan dra nytta av varandra på flera sätt, i jämförelse med platser där företag och människor är mer utspridda (Tillväxtanalys 2017). Sådana kluster (eller agglomerationer) skapas generellt sett i större städer, i vilka det ofta finns lärosäten för högre utbildning. De här ekonomiska förklaringsmodellerna framhäver vidare att den här sortens kluster växer fram organiskt över tid – de förväntas så att säga ha en egen inneboende kraft (Öner 2019). Över tid förväntas därmed storleken på tillväxten skilja sig åt mellan olika geografiska områden.

Historiskt sett har det emellertid skapats motkrafter mot en geografiskt ojämn tillväxt. I Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande (SOU 2000:87:14) identifieras två övergripande mål för regionalpolitiken: ”dels åtgärder som syftar till att skapa förutsättningar för tillväxt i alla regioner, dels åtgärder för att åstadkomma en rimlig fördelning av välbästandet mellan olika regioner.” Den moderna svenska regionalpolitiken som växte fram under mitten av 1900-talet utgjorde främst en reaktion på den omfattande strukturomvandling och urbanisering som ägde rum efter andra världskriget och som resulterade i regionala ojämlikheter (SOU 2000:87, Müller 2019). Befolkningen och företagen hade på kort tid koncentrerats till storstäderna på bekostnad av landsbygden (Westholm 2004). Till en början var regionalpolitiken framför allt inriktad på industriernas lokalisering, det vill säga det som idag går under beteckningen lokaliseringspolitik (Tillväxtanalys 2012).

Genom den ortssystempolitik som introducerades under början av 1970-talet fick länsstyrelserna i uppdrag att hierarkiskt klassificera länets större orter, vilka skulle vara orter med ”goda betingelser för sådana verksamheter som främst återfanns i storstadsregioner.” (Nilsson 2005: 5). Den sortens orter skulle utgöra ett alternativ till de snabbt växande storstäderna. Som en del i det här arbetet utlokaliseras omkring 10 000 statliga arbetstillfällen till 16 orter runt om i landet (Andersson et al. 2008). Etableringen av nya universitet och högskolor, huvudsakligen i samma kommuner, utgjorde ytterligare ett sätt att främja en sådan utveckling (Malmberg och Korpi 2000). Den utlokalisering av statliga myndigheter från Stockholm till främst de största kommunerna i andra län som pågått de senaste 20 åren utgör ytterligare och mer nutida exempel på den sortens ambitioner (Riksrevisionen 2023).

En grundläggande antagande bakom den här politiken har därmed varit att koncentrera satsningar till de stora kommunerna i länen för att på så sätt skapa livskraftiga alternativ till utvecklingen i storstadsregionerna. De klusterbildningar, det vill säga agglomerationer, som har skapats i de här stora

kommunerna har i den bemärkelsen således inte vuxit fram helt organiskt. De har sina rötter i aktiva och medvetna politiska beslut som syftade till att sprida tillväxten till vissa kommuner utanför storstadsregionerna. Kommunblocksreformen som implementerades 1962–1974, och som i allt väsentligt ligger till grund för dagens kommunindelningar, byggde på Walter Christallers centralortsteori (Tillväxtverket 2020), vilken också syftade till att styra ekonomiska aktiviteter till specifika orter. I det fallet låg fokus primärt på offentliga (kommunala) verksamheter, men påverkade även andra flöden av människor, information och varor (Malmberg och Korpi 2000).

Regionalpolitik blir regional utvecklingspolitik med regionalt ansvar

1979 påbörjades vad som kan beskrivas som ett paradigmskifte i den svenska regionalpolitiken. Då decentraliserades ansvaret för regionalpolitiken till länsstyrelserna. Istället för att staten bedrev en utjämnande regionalpolitik på nationell nivå började staten bedriva regionalpolitik på regional nivå, genom länsstyrelserna. Därmed riktades regionalpolitikens fokus inåt, till den egna regionen, snarare än att ta hänsyn till regionens utveckling i ett system av regioner. Snarare än att aktivt försöka att kompensera för skillnaderna mellan regionerna kom staten följaktligen att de facto att uppmuntra mellanregional konkurrens (Johansson 2013).

På 1990-talet togs nästa steg i den övergripande utvecklingen mot ett alltmer decentraliserat utvecklingsarbete i Sverige. I EU riktades alltmer fokus på regionerna och när Sverige gick med i EU fick de regionala aktörerna i länen ett större inflytande (Johansson 2013). Som ett led i den utvecklingen omvandlades flera landsting till storregioner i Skåne och Västra Götaland. De försöken permanentades under 2000-talet, då flera olika försök med att bilda nya politiskt-administrativa storregioner till slut resulterade i att de kvarvarande landstingen omvandlades till regioner inom samma territoriella gränser (Hermelin och Wänström 2017; Wänström och Hermelin 2022).

Idag ansvarar 21 regioner för det regionala utvecklingsarbetet, vilket bland annat innefattar arbetet med att ta fram regionala utvecklingsstrategier, samt samordningen av arbetet med att implementera desamma (Tillväxtverket 1). Staten har därmed fransagt sig det formella ansvaret för den svenska regionalpolitiken, det vill säga, den politik som på papperet syftade till att trygga likvärdiga förutsättningar för samhällsutvecklingen i olika delar av landet. Istället har man överlåtit ansvaret för det regionala utvecklingsarbetet till regionerna. Staten har emellertid under 2000-talet fortsatt att bedriva andra former av regionalpolitik med bland annat en fortsatt utlokalisering av statliga myndigheter från Stockholm till framför allt de stora kommunerna i länen (Riksrevisionen 2023).

Cars (2008) beskriver hur en decentraliserad regionalpolitik, där de regionala och lokala aktörerna själva tar ansvar för regionens utveckling, kan

innefatta tre övergripande strategier. Man kan antingen (1) fördela resurserna jämnt över hela länet (över alla kommuner), (2) fördela resurserna till de områden där utvecklingen är som svagast (kommuner med svag tillväxt) eller (3) koncentrera resurserna till de områden där förutsättningarna för tillväxt anses vara bäst. Förhoppningen med den senare strategin är att den tillväxt som skapas i de stora kommunerna – vilka ofta är utrustade med stora kunskapsintensiva arbetsplatser såsom högskolor, statliga myndigheter och stora sjukhus – ska sippra ner till de övriga kommunerna i länen.

Studiens genomförande

Indelning av kommuner i kategorier

För att kunna analysera jämlikheten i utvecklingen inom ett län, och därefter jämföra detta mellan län, krävs en indelning av kommuner som är applicerbar på samma sätt i alla län. Det finns etablerade kommungruppsindelningar av alla 290 kommuner från både SKR och Tillväxtverket (SCB 1). SKR delar in kommunerna i nio kategorier, där kriterierna för kategorierna varierar mellan allt från invånarantal till antal gästnätter (Sveriges Kommuner och Regioner 2023). De nio kategorierna går att sammanfoga till tre. Kommunindelningen som Tillväxtverket presenterar består av sex kategorier, som också går att lägga ihop till tre (Tillväxtverket 2) där indelningens kriterier är något färre än SKR:s. Utöver att kriterierna för de båda indelningarna tar hänsyn till sådant som inte är relevant för den här studien, utgår indelningarna inte från länsgränserna. Därmed har vissa län kommuner i alla kategorier och vissa inte, vilket omöjliggör relevanta jämförelser inom och mellan länen.

Den här studien syftar till att undersöka hur den befolkningsmässigt största kommunen i varje län utvecklas, hur hög tillväxten är i de närmaste kommunerna i länet samt i de mer avlägsna kommunerna. Därmed behövs det en gräns för vilka kommuner som kan anses vara nära den största kommunen. En vanligt förekommande och etablerad gräns är om det är mer eller mindre än 45 minuters bilväg mellan två geografiska platser (Tillväxtverket 2). Ett annat möjligt sätt att mäta närhet är att utgå från geografiskt avstånd, men tiden det tar att färdas samma sträcka varierar mycket runt om i landet. Därför används i den här studien 45 minuters bilväg som grund för indelningen av kommuner. Möjligheterna att färdas med kollektivtrafik har heller inte tagits hänsyn till i den här studien då även det varierar mellan länen.

Tabell 1. Definition av kategorierna

Kategori 1 (K1)	Den befolkningsmässigt största kommunen i länet
Kategori 2 (K2)	De kommuner i länet som ligger inom 45 minuters pendlingsavstånd med bil till länets befolkningsmässigt största kommun
Kategori 3 (K3)	De kommuner i länet som ligger utom 45 minuters pendlingsavstånd med bil till länets befolkningsmässigt största kommun

Kategori 1 (förkortning: K1) togs fram genom SCB:s folkmängdsstatistik – där placerades den kommun i varje län med högst invånarantal 1991 (de kommunerna är fortfarande de största kommunerna i sina län).¹ Det är viktigt

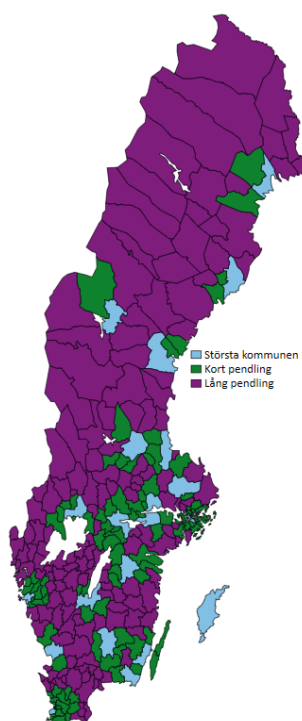
1 Som följd av de så kallade regionförsök som gjordes 1997 respektive 1998 (då Skåne län och Västra Götalands län skapades), tillhörde Göteborg och Malmö andra län 1991, men var likväl de största kommunerna i den geografiska yta som idag utgör Västra Götalands län samt Skåne län.

att poängtera att den kommunen inte behövde vara länets eller regionens administrativa säte utan var den befolkningsmässigt största kommunen. I flertalet av länen var det administrativa sätet också den kommun som var störst, men så är det inte i alla län.

Genomförandet för att dela in resterande två kategorier består av sökningar i Google Maps, med det tidsmässiga avståndet från varje kommun till länets befolkningsmässigt största kommun. Mätningen sker automatiskt mellan vad Google Maps anser vara centrum av centralorterna i respektive kommun. Tar sträckan 45 minuter eller mindre att köra hamnar kommunen i kategori 2 (förkortning: K2) och tar bilresan över 45 minuter hamnar kommunen i kategori 3 (förkortning: K3).

För 51 kommuner i Sverige tar det enligt Google Maps mellan 40–50 minuter att köra bil till K1 och för de kommunerna gjordes ytterligare två sökningar i Google Maps, på andra veckodagar och vid andra tidpunkter på dagen. Ekerö, Sjöbo och Höör var de enda kommunerna vars pendlingstid visade värden både över och under gränsen på 45 minuter. För var och en av de tre kommunerna räknades ett medelvärde ut baserat på tiderna som framkommit vid sökningarna.

Figur 1. Karta över Sveriges kommuner uppdelade i kategori 1 (blå), kategori 2 (grön) och kategori 3 (lila)



I figur 1 framgår det vilka kommuner som tillhör vilken kategori. Gotland har dock exkluderats från studien, då det inte är möjligt att studera hur jämlik tillväxten är mellan länets kommuner när det bara finns en kommun i länet. Den indelning som används i studien består därmed av 20 kommuner i K1, 105 kommuner i K2 och 164 kommuner i K3, vilket totalt innebär 289 analyskommuner och 20 analyslän, (se *Bilaga 1* för alla namnen på de kommuner som tillhör de tre kategorierna). Alla 20 län har kommuner i alla tre kategorierna. Analysenheten är alltså kommuner, även om den enskilda kommunens utveckling inte är i fokus. I stället undersöks om det finns mönster mellan olika typer, eller kategorier, av kommuner inom län.

Kategori 1 (K1) är den mest homogena kategorin där ingen kommun har färre än 60 000 invånare. Som framgår av tabell 2 är alla K1-kommuner utom två residensstäder. Alla K1-kommuner har också åtminstone ett

säte för högre utbildning i kommunen, även om merparten av det universitetets eller högskolans verksamhet i några fall är förlagd till en annan kommun. Uppsala är den K1-kommun som har haft högst befolkningstillväxt under den aktuella tidsperioden med 34 procent.

Tabell 2. K1-kommuner

Kommun	Län	Invånare 2023	Större högre lärosäten (anställda)
Stockholm	Stockholms län*	990 000	Stockholms universitet (5 500) Kungliga tekniska högskolan (1 900) Karolinska institutet (5 000) Södertörns högskola (900) Handelshögskolan i Stockholm (300)
Göteborg	Västra Götalands län*	604 000	Göteborgs universitet (5 500) Chalmers tekniska högskola (2 900)
Malmö	Skåne län*	362 000	Malmö universitet (2 100)
Uppsala	Uppsala län*	246 000	Uppsala universitet (7 700) Sveriges lantbruksuniversitet (4 000)
Linköping	Östergötlands län*	167 000	Linköpings universitet (4 000)
Västerås	Västmanlands län*	160 000	Mälardalens universitet (1 000)
Örebro	Örebro län*	159 000	Örebro universitet (1 600)
Jönköping	Jönköpings län*	146 000	Jönköpings högskola (800)
Umeå	Västerbottens län*	133 000	Umeå universitet (4 300) Sveriges lantbruksuniversitet (4 000)**
Eskilstuna	Södermanlands län	108 000	Mälardalens universitet (1 000)**
Halmstad	Hallands län*	106 000	Högskolan i Halmstad (600)
Gävle	Gävleborgs län*	104 000	Högskolan i Gävle (750)
Sundsvall	Västernorrlands län	99 000	Mittuniversitetet (1 200)
Växjö	Kronobergs län*	98 000	Linnéuniversitetet (2 200)
Karlstad	Värmlands län*	97 000	Karlstads universitet (1 200)
Luleå	Norrbottnens län*	79 000	Luleå tekniska universitet (1 100)
Kalmar	Kalmar län*	72 000	Linnéuniversitetet (2 200)**
Karlskrona	Blekinge län*	67 000	Blekinge tekniska högskola (450)
Östersund	Jämtlands län*	65 000	Mittuniversitetet (1 200)**
Falun	Dalarnas län*	60 000	Högskolan i Dalarna (800)

*Residensstad, **Merparten av verksamheten är förlagd till en annan kommun

Kategori 3 (K3) består av en betydligt mer heterogen skara kommuner än K1. Den innefattar kommuner som har mer än 45 minuters bilväg till länets befolkningsmässigt största kommun, men i flera fall är det betydligt längre än så. Förutsättningarna för att de här kommunerna ska kunna dra nytta av utvecklingen i länets största kommun skiljer sig därför kraftigt åt. Sorseles möjligheter att dra nytta av den utveckling och tillväxt som finns 3,5 timmar bort i Umeå torde till exempel vara radikalt annorlunda än de förutsättningar som är i Bjurholm där invånarna bara har 50 minuter in till Umeå. Flertalet av de här kommunerna är mindre än den svenska mediankommunen (16 000), men det finns också några stora kommuner, såsom Helsingborg och Borås med fler än 100 000 invånare. Den K3-kommun med högst befolkningstillväxt under den aktuella tidsperioden är Upplands Bro med 50 procent och utanför de tre storstadsregionerna är det Åre som hade högst befolkningstillväxt med 27 procent.

Alla K2-kommuner har alltså ett pendlingsavstånd på mellan 0 och 45 minuter till den största kommunen i länet. I praktiken är det avståndet dock oftast mellan 20–45 minuter. För vissa av de här kommunerna finns det omfattande tågtrafik in till länets största kommun, medan andra kommuner är mer beroende av vägnätet. Gemensamt för alla kommuner i kategorin K2 är att det torde finnas goda förutsättningar att bli en del av den största kommunens arbetsmarknadsregion. Andelen små kommuner är mindre bland K2-kommunerna än bland K3-kommunerna. Även i K2 finns det några stora kommuner, såsom Norrköping och Lund. Högst tillväxt i den här kategorin, och i hela landet, hade Sundbyberg med 60 procent, medan Habo är den K2-kommun utanför de tre storstadsregionerna som hade högst befolkningstillväxt med 37 procent.

Data och analys

All data som används i föreliggande studie är hämtad från Statistiska centralbyrån (SCB). Befolkningsstatistiken är hämtad från SCB:s Statistikdatabas. Folkmängden för alla år redovisas efter dagens kommunindelning, men medianinkomst presenteras efter rådande indelning varje år. För medianinkomsten har data från en tabell på SCB:s hemsida använts, *Sammanräknad förvärvsinkomst per kommun 1991–2021. Medianinkomst i 2021 års priser*, som räknar med alla personer över 20 år (SCB 3), vilket innebär att den är justerad för det förändrade penningvärdet.

Studien har två olika startår. För övergripande nationella trender utgör 1991 startår, vilket därmed inkluderar 1990-talskrisen och det påföljande ökade intresset för en aktiv lokal näringspolitik (Pierre 1995). Beskrivningarna av och jämförelserna mellan enskilda län startar dock först 2003, det vill säga efter den senaste kommunindelningen (SCB 4). De kommunindelningar som genomfördes fram till 2003 har relativt stor påverkan på statistiken i de aktuella enskilda länen, men en ytterst begränsad påverkan på den

övergripande nationella statistiken. Undersökningsperiodens slutår var den för studien senast tillgängliga data, vilket var 2022 för befolkningsstatistiken och 2021 för medianinkomststatistiken.² Därutöver skedde ett länsbyte 2007 då Heby kommun bytte från Västmanlands län till Uppsala län. För befolkningsstatistiken räknas Heby med i Uppsala län för alla år, men för medianinkomststatistiken går det inte att korrigera på samma sätt och Heby ingår därför i det län kommunen faktiskt tillhörde respektive år.

Förändringen i absoluta tal för alla 289 analyskommuner och 20 analyslän har beräknats genom att subtrahera slutårets värde från startårets värde. För att få fram den procentuella förändringen dividerades de med det ursprungliga värdet från startåret. Inom varje län räknades därefter värden för de tre kommungrupperna ut. Då K1 bara består av en kommun i varje län är det endast den kommunens procentuella förändring som visas. För K2- och K3-kommunerna inom varje län har ett medelvärde av kommunernas procentuella tillväxt räknats fram.³

Det är följaktligen den genomsnittliga befolknings- och medianinkomstutvecklingen för kommunerna i K2 och K3 som redovisas. Måttet medför en viss risk för att vissa värden kan vara missvisande. Om exempelvis kommun A ökade sin befolkning med tio procent samtidigt som kommun B (i samma kategori) minskade sin befolkning med tio procent har de därmed haft en sammanlagd befolkningsförändring på noll procent. Värdet noll indikerar att befolkningsutvecklingen har stått helt stilla i båda kommunerna, vilket följaktligen inte är fallet. Med det sagt, i praktiken är emellertid den sortens negativa effekter relativt små i analyserna av befolkningsutvecklingen i den här studien.

Vid jämförelser mellan län visas tillväxten i procentuell förändring, ej i absoluta tal. Detta eftersom en förändring, ökning eller minskning, på 500 personer förväntas påverka kommunerna i olika grad baserat på hur stor folkmängden är till att börja med. En sådan förändring i Dorotea kommun antas upplevas annorlunda än samma förändring i Stockholms kommun. Det innebär således att de procentuella förändringar som presenteras kan innebära mycket olika stora befolkningsförändringar i absoluta tal.

2 Ett undantag är figur 2 där data presenteras från 1992–2022 för folkmängden. Detta för att ge en bakgrundbeskrivning och sätta resterande resultat i ett sammanhang.

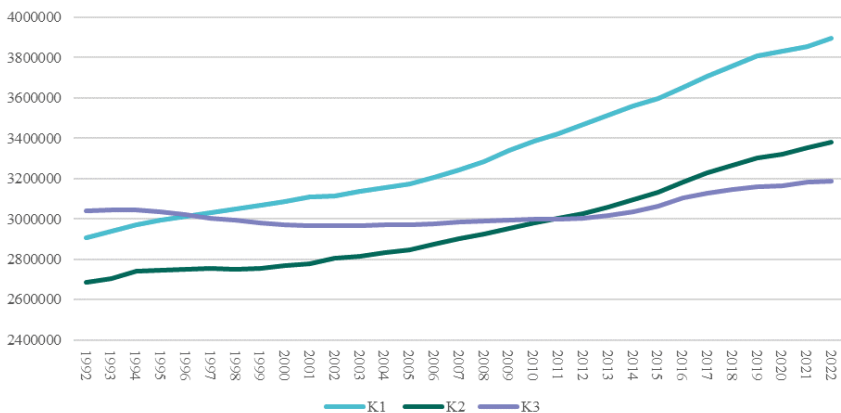
3 Exempel på uträkning: med fingerade data för ett fiktivt län. I detta län finns tre kommuner i K2, dessa kommuner benämns K21, K22 och K23. K21 har en befolkningstillväxt på 12 procent, K22 har en tillväxt på 7 procent och K23:s tillväxt är 8 procent. Den genomsnittliga procentuella befolkningstillväxten för länets K2 kommuner är således $(12+7+8)/3=9$ procent. När K2:s genomsnittliga förändring redovisas i rapporten är detta vad som avses. Förändringen för K3 kommunerna i varje län har räknats ut på samma sätt.

Resultat: kommuner växer ojämnt över tid

Tidigare studier har indikerat att kommuner befolkningsmässigt växer ojämnt över tid (se exempelvis Henning, Westlund, och Enflo 2023). Kommunindelningen som vi har tagit fram för denna studie baseras på kommunens geografiska placering inom ett län, med syfte att kartlägga och beskriva hur jämlik kommunernas befolknings- och medianinkomstutveckling är inom administrativa län. De tre kategorierna består av den befolkningsmässigt största kommunen (K1), kommunerna som ligger närmast den befolkningsmässigt största (K2) och de kommuner som har längre avstånd till den centrala kommunen (K3).

I figur 2 har alla 20 K1-kommuners folkmängd summerats för varje år, alla 105 K2-kommuners folkmängd har summerats och alla 164 K3-kommuners folkmängd likaså. På så sätt är det möjligt att på en nationell nivå se hur vardera typ av kommun har utvecklats under ett längre tidsperspektiv. Från 1992 till 2022 har alla tre typer av kommuner totalt sett ökat i folkmängd. De kommuner som är befolkningsmässigt störst i respektive län, K1, har ökat mest. I absoluta tal har den totala befolkningen i den kategorin av kommuner ökat med nästan en miljon invånare.

Figur 2. Total folkmängd inom respektive kategori av kommuner, 1992–2022



De kommuner närmast den centrala kommunen i varje län, K2-kommunerna, har ökat likt K1-kommunerna, men inte i samma omfattning. De mest avlägsna kommunerna, K3-kommunerna, har däremot en helt annan utveckling. År 1992 var länens mest avlägsna kommuner den folkrikaste kategorin av kommuner i Sverige. 2022 var den typen av kommuner den minst folkrika kategorin. K3-kommunerna hade under en längre tid en stagnerande folkmängd eller till och med minskande befolkning. De senaste 10 åren har alla

tre kategorier av kommuner ökat i folkmängd då det skett en kraftig ökning i befolkningen på nationell nivå, från 9 555 893 invånare 2012 till 10 521 556 år 2022 (SCB 3).

Resultatet bekräftar tidigare studier och visar att kommuner med olika grad av centralitet inom ett län utvecklas befolkningsmässigt olika. Medianinkomsten har däremot ökat mycket mer jämnt inom länen – den har ökat i alla län och alla kommuner (se *Bilaga 2* för en redovisning av medianinkomstutvecklingen). Den dramatiska förändringen i befolkningsutvecklingen återfinns således inte för medianinkomstutvecklingen. Därmed, trots att en del kommuner tappat invånare och därmed tappat skatteintäkter, ökar fortfarande inkomsterna för de invånare som bor i de och alla andra kommunerna i Sverige under de här 21 åren (inklusive justeringar för det förändrade penningvärdet).

Jämförelser mellan länen

När man övergår till att studera utvecklingen i varje enskilt län framgår det att 18 av 20 av analyslänens totala invånarantal har ökat, vilket visas i tabell 3. Hur mycket befolkningens storlek har ökat eller minskat varierar dock mellan länen. Gävleborg och Värmland hade minst ökning med 3,8 procent och störst ökning har Stockholm haft med 31,1 procent. De två länen som har minskat i folkmängd är Västernorrland och Norrbotten där befolkningen har minskat med -0,3 respektive -1,5 procent.

Alla K1-kommuner har haft en positiv befolkningsutveckling under den här tidsperioden. Däremot finns det tre län där K2-kommunerna (sammantaget i länet) har haft en negativ befolkningsutveckling (Västernorrland, Gävleborg och Västerbotten). Resterande läns genomsnittliga K2-kommun ökar i befolkning. För de kommuner som är på längre avstånd från länets största kommun, K3-kommunerna, är den genomsnittliga befolkningsutvecklingen negativ i en majoritet av länen. Desto mindre central kommunen är i länet, desto mer sannolikt är det således att kommunen tappat invånare.⁴

4 För ytterligare visualisering se *Bilaga 3*.

Tabell 3. Länens och kommunernas befolkningstillväxt
samt skillnader, 2003-2022

Län	Länets tillväxt	K1 tillväxt	K2 tillväxt*	K3 tillväxt	Skillnad K1-K2**	Skillnad K1-K3	Total skillnad
Stockholm	31,1%	29,3%	31,3%	35,7%	-2,0	-6,4	-8,4
Halland	21,9%	20,3%	18,1%	17,8%	2,2	2,5	4,7
Södermanland	16,2%	19,0%	12,0%	14,1%	6,9	4,8	11,7
Blekinge	5,9%	9,6%	3,1%	2,8%	6,5	6,7	13,2
Dalarna	4,3%	8,7%	3,9%	-0,6%	4,9	9,4	14,3
Jämtland	3,9%	10,9%	10,2%	-5,5%	0,6	16,4	17,0
Jönköping	12,3%	21,6%	17,3%	3,6%	4,3	18,0	22,3
Uppsala	27,5%	34,0%	31,7%	13,2%	2,3	20,8	23,1
Västra Götaland	16,1%	24,8%	22,2%	3,5%	2,7	21,3	24,0
Västernorrland	-0,3%	6,5%	-1,1%	-10,0%	7,5	16,5	24,0
Gävleborg	3,8%	12,9%	-1,7%	-2,8%	14,5	15,6	30,1
Norrbotten	-1,5%	9,7%	1,8%	-13,7%	7,9	23,4	31,3
Skåne	22,7%	33,8%	22,5%	12,4%	11,3	21,4	32,7
Kalmar	5,5%	19,2%	3,0%	-2,9%	16,2	22,1	38,3
Östergötland	13,7%	22,3%	6,7%	-2,3%	15,6	24,6	40,2
Västmanland	13,9%	22,1%	5,3%	-2,1%	16,7	24,2	40,9
Värmland	3,8%	18,6%	2,0%	-7,0%	16,6	25,6	42,2
Kronoberg	15,2%	28,1%	1,6%	6,9%	26,4	21,2	47,6
Västerbotten	7,9%	22,5%	-1,0%	-11,3%	23,5	33,8	57,3
Örebro	12,4%	25,2%	4,2%	-12,2%	21,0	37,4	58,4

* K2 och K3:s tillväxt visas i genomsnittligt värde, se metod

** Skillnaderna visas i procentenheter

■ Grått område indikerar minskande folkmängd

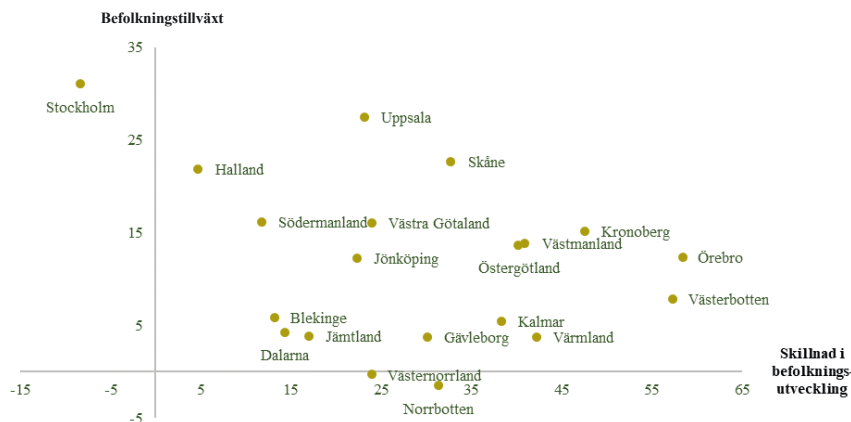
De tre högra kolumnerna i tabell 3 visar hur stora skillnaderna i befolkningsutveckling är mellan de olika kategorierna av kommuner inom ett län, i relation till den befolkningsmässigt största kommunen i länet. Den sammanlagda, eller totala, skillnaden gör det möjligt att göra jämförelser mellan länen i hur jämn eller ojämn kommunernas befolkningsutveckling är inom länen. Även i det här sammanhanget finns det en risk för att de två värdena neutraliserar varandra - att till exempel skillnaden mellan K1 och K2 har ett negativt

värde (K2-kommunerna har ökat mer än K1-kommunen) samtidigt som skillnaderna mellan K1 och K3 genererar ett lika stort positivt värde. Då skulle det sammanlagda värdet bli noll och därmed påvisa en helt jämlik befolkningsutveckling när den i praktiken skiljer sig mycket åt. Det finns emellertid inget län i den här studien där det ena värdet är positivt samtidigt som det andra värdet är negativt. I Stockholms län är båda siffrorna negativa då både K2- och K3-kommunerna procentuellt sett har vuxit mer än K1-kommunen. I övriga län är förhållandet det motsatta för båda måtten – K1-kommunen har vuxit mer än såväl K2- som K3-kommunerna. Därav utgör en låg siffra i den här studien en indikation på en jämnare befolkningsutveckling inom länen medan en högre siffra indikerar en ojämnare befolkningsutveckling.

Hur jämn eller ojämn befolkningsutvecklingen är mellan kommuner inom län skiljer sig stort mellan län. Halland är det län där kommunernas befolkningsutveckling är mest jämlik. Stockholm och Södermanland har likaså en jämn utveckling inom länen. Den totala skillnaden är negativ för Stockholms län då de mer avlägsna kommunerna har ökat mest i befolkning, vilket sannolikt kan förklaras med de utträngningseffekter som uppstått till följd av de höga bostadspriserna i de centralt belägna kommunerna i länet. Örebro och Västerbotten har ojämnast utveckling inom länen, följt av Kronoberg. Vid en jämförelse mellan länet med jämnast och länet med ojämnast utveckling framgår det att skillnaderna i befolkningsutveckling mellan länets kommuner är nästan 15 gånger större i Örebro län än i Halland.

Att jämföra exempelvis Halland och Örebro län kan verka orättvist då länets sammantagna befolkningsutveckling skiljer sig åt. I figur 3 placeras därför länen efter länets sammantagna befolkningsutveckling samt efter hur ojämn befolkningsutvecklingen är mellan länets kommuner (baserat på kolumnen *total skillnad* i tabell 1). Stockholm har haft en hög och jämn befolkningsutveckling medan Västerbotten har haft en relativt låg och ojämn befolkningsutveckling.

Figur 3. Skillnader i kommunernas befolkningsutveckling och länens sammantagna befolkningsutveckling



Motsvarande analys för medianinkomstvariabeln visar inte på lika stora olikheter, vare sig för länens sammantagna medianinkomstutveckling eller för skillnaderna mellan kommuner inom ett län⁵. Länens medianinkomstutveckling varierar mellan +26,8 procent och +37,3 procent, vilket är ett betydligt mindre spann än för befolkningsutvecklingen. Södermanland hade den minsta ökningen i medianinkomst, samtidigt som tabell 1 visar att Södermanland har den femte största ökningen i folkmängd. Norrbottens län har utvecklats omvänt och hade den fjärde största ökningen i medianinkomst samtidigt som det är det län som minskat mest i befolkning.

Det finns några fler län som sticker ut i medianinkomststatistiken. För Jämtlands län har medianinkomsten ökat betydligt mer i K2 än i K1 och K3 (länets har dock bara en kommun i K2 vilket skulle kunna vara orsaken). Medianinkomstutvecklingen är störst i Halland och där är det K3-kommunerna som har ökat allra mest. Samtidigt är medianinkomstutvecklingen oerhört jämn i Hallands kommuner. Stockholm, vars kommuner ökade jämnt i folkmängd, ökar ojämnast i medianinkomst av alla län. (En grafisk beskrivning av jämnheten i medianinkomstutvecklingen återfinns i figur 6 längre fram.)

Kommuner växer olika inom län som växer lika

För att göra relevanta jämförelser mellan län i relation till hur jämn befolkningsutvecklingen är behöver man därmed ta hänsyn till länets sammantagna befolkningsutveckling. Därför har länerna i figur 3 grupperats i relation till länets totala befolkningsutveckling. I grupp A (lila) har befolkningen ökat med mer än 16 procent och består av Stockholm, Uppsala, Halland, Skåne, Södermanland och Västra Götaland. För grupp B (grön) har befolkningen ökat med 10–16 procent, vilket innefattar Jönköping, Västmanland, Kronoberg,

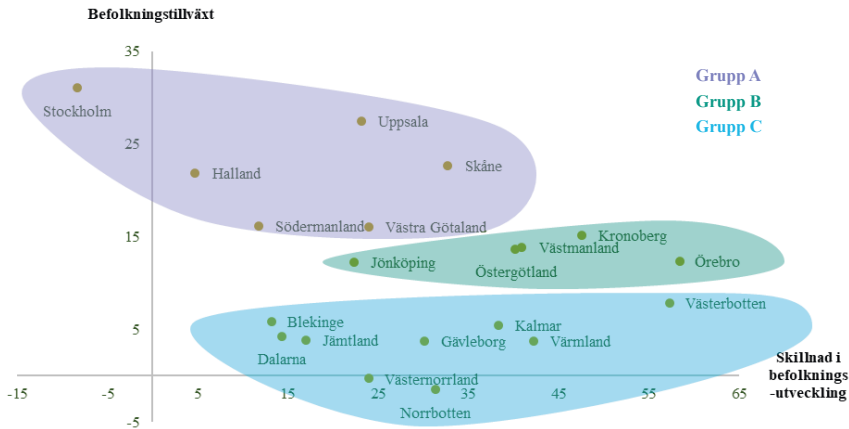
⁵ Se Bilaga 2 för en redovisning av medianinkomsttillväxten.

Östergötland och Örebro. Grupp C (blå) är län där befolkningen totalt sett har ökat med mindre än 10 procent och detta är geografiskt stora och glesa län där alla eller en stor andel av kommunerna tillhör stödområde A och B⁶ (Västerbotten, Jämtland, Gävleborg, Värmland, Dalarna, Västerbotten och Norrbotten) samt två län i sydöstra Sverige bortom de stora infrastrukturstråken (Blekinge och Kalmar län).

Kortfattat visar figur 4 att för län med lika befolkningstillväxt varierar det stort hur jämn kommunernas befolkningsutveckling är inom respektive län. Det innebär att det finns län där befolkningstillväxten nästan uteslutande har skett i länets största kommun, samtidigt som det finns län där även de mer avlägsna kommunerna har sett en positiv befolkningsutveckling. Blekinge och Jämtland har procentuellt ökat i befolkning ungefär lika mycket och kommunerna i länen har en jämlik utveckling, relativt resterande län. Men i Kalmar och Värmland, vars befolkning har vuxit ungefär lika mycket som de nyss nämnda länen, har kommunerna utvecklats ojämnt. Västerbotten sticker ut i gruppen med en mycket ojämn befolkningsutveckling inom länet.

6 SFS 1999:138 och SFS 2015:431 reglerar ett stödprogram för kommuner med geografiska lägesnackdelar.

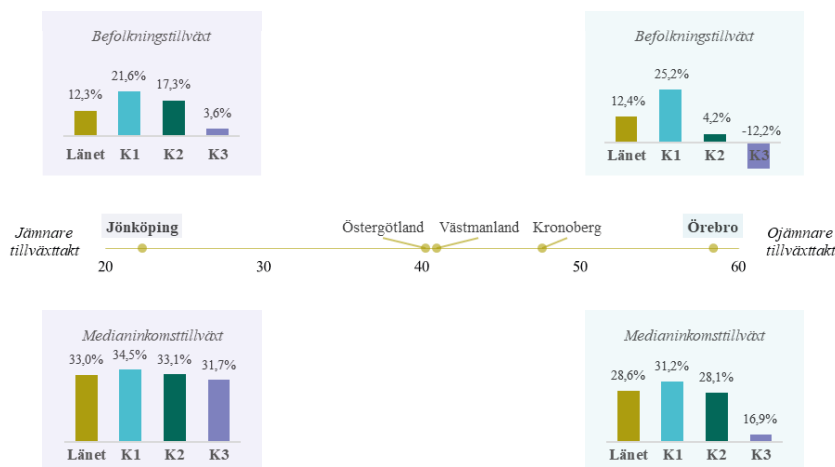
Figur 4. Gruppering av län



Grupp B däremot, är till skillnad från de andra en mer homogen grupp av län. Länen är geografiskt och befolkningsmässigt ungefär jämnstora, har liknande förutsättningar i form av universitet/högskolor, infrastruktur och en liknande sammansättning av kommuner. Trots det är det en stor variation mellan länen i hur jämlikt kommunerna har utvecklats inom länen, vilket framgår i figur 4. De fem länen har alla en befolkningstillväxt på mellan 12,3 procent och 15,2 procent, men det skiljer nästan 40 procentenheter mellan länen med minst och mest jämn utveckling. I den ena ytterligheten, där kommunernas befolkningsutveckling är relativt jämlik, återfinns Jönköpings län – i den andra ytterligheten återfinns Örebro län med en ojämlig befolkningsutveckling.

I figur 5 beskrivs dessa ytterligheter närmare. Länen inom grupp B placeras på den x-axel som visas i figur 3 och 4, *Ojämlig tillväxttakt*. Linjen i figur 5 visar därmed på hur stora skillnaderna är i befolkningsutveckling mellan de olika kommungrupperna inom respektive län. För både Jönköpings län och Örebro län visas dessutom exakt hur de tre kategorierna av kommuner har utvecklats både vad gäller folkmängd och medianinkomst. Figuren visualiserar hur jämn och ojämn utveckling kan vara inom två län som i sin helhet har haft en liknande befolkningsutveckling. I Örebro län är den positiva befolkningsutvecklingen starkt koncentrerad till den stora K1-kommunen medan befolkningsutvecklingen i Jönköpings län har varit betydligt mer spridd inom länet. Utvecklingen av medianinkomstutvecklingen följer ungefär samma mönster i de båda länen – den är jämnare i Jönköpings län än i Örebro län.

Figur 5. Jämförelse av yttersta värden inom grupp B

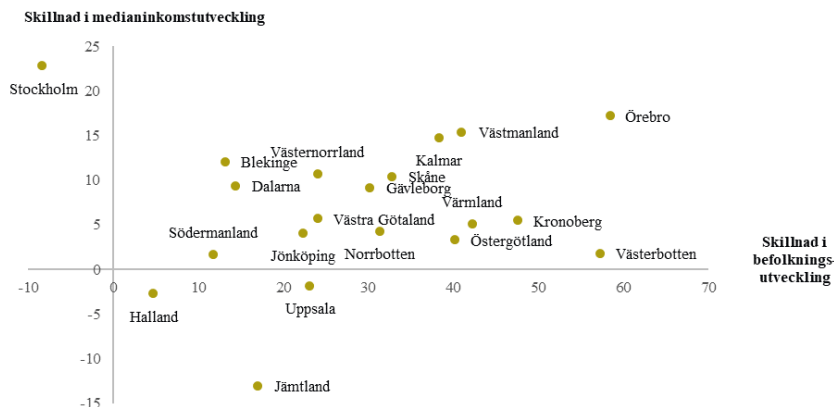


Hur jämlik är både befolknings- och medianinkomstutvecklingen i länen?

I figur 6 visas hur stora skillnaderna är mellan kommunerna i länen i relation till både befolknings- och medianinkomstutvecklingen. Den beskriver således om kommunerna inom varje län utvecklas jämlikt i ingen, en eller båda av de studerade tillväxtvariablerna. Generellt sett är således skillnaderna mellan kommunerna i befolkningsutveckling större än skillnaderna mellan kommunerna i medianinkomstutveckling.⁷

⁷ Eftersom det generellt sett är mindre skillnader i medianinkomstutvecklingen, där till exempel K1-kommunernas tillväxttal inte lika ofta är högre än K2- och K3-kommunerna, blir effekterna av att negativa och positiva tal tar ut varandra något större här än för måtten på de genomsnittliga skillnaderna i befolkningsstillväxt.

Figur 6. Jämnheten i både befolknings- och medianinkomst-utvecklingen inom länen



Några län sticker ut från mängden i figur 6, men på olika sätt. Örebro läns kommuner utvecklas ojämnt både i relation till befolknings- och medianinkomstutveckling, och Hallands kommuner har utvecklats jämnt i samma avseenden. Kommunerna i Västerbottens län har mycket jämlik medianinkomstutveckling, samtidigt som befolkningsutvecklingen skiljer sig mycket åt. Stockholm har sett en motsatt utveckling - medianinkomstutvecklingen är olik bland kommunerna medan befolkningsutvecklingen är jämlik.

Sammanfattande diskussion

Den här rapporten har behandlat två övergripande forskningsfrågor.

1. *Vilka inomregionala mönster kan identifieras avseende befolknings- och inkomstutvecklingen i svenska län?*

Kartläggningen visar att befolkningsutvecklingen, generellt sett, har varit ojämn inom länen. Ju längre från den stora kommunen en kommun ligger, desto större sannolikhet är det att befolkningsutvecklingen är negativ och att de mer perifera kommunerna sålunda tappat befolkning. Däremot finns inget län där den befolkningsmässigt största kommunen har haft en negativ befolkningsutveckling. På en aggregerad nivå har K3-kommunerna gått från att vara den mest folkrika kommunkategorin 1991 till att idag vara den minst folkrika. Dagens mest folkrika kategori är nu K1. Medianinkomsterna växer däremot mer jämnt inom länen.

2. *Hur skiljer sig dessa inomregionala mönster åt? Är utveckling jämnare i vissa län än i andra?*

Vid en analys av hur jämlik utvecklingen är mellan kommunerna inom länen, både i relation till folkmängd och inkomst, noteras en blandning av resultat. Det finns län där kommunerna växer jämnt i ett av tillväxtmått men inte den andra. I vissa län utvecklas kommunerna ojämnt i båda och i andra län växer kommunerna jämnt i båda. Utvecklingen av kommunernas folkmängd och medianinkomst behöver på så sätt inte gå i samma riktning, men den kan också göra det. Det län där kommunernas befolkningsutveckling och medianinkomstutveckling har varit mest jämlik är Halland och länet med störst skillnad mellan kommunernas utveckling på samma variabler är Örebro län.

Behovet av politiskt styrda motkrafter

Svaren på de två övergripande frågorna väcker i sin tur frågorna om den ojämna utveckling vi observerat i många län utgör ett problem och om det i så fall är en utveckling som aktivt behöver motverkas. Mot bakgrund av att en negativ befolkningsutveckling i en kommun generellt sett resulterar i ett lägre offentligt och kommersiellt serviceutbud (Tillväxtverket 2021), torde åtminstone kommunerna själva ha ett intresse av att försöka motverka den här utvecklingen. Även om kommunernas ambitioner på det tillväxtpolitiska området historiskt sett varierat (t.ex. Olsson 1995) verkar de allra flesta kommuner numera arbeta för att påverka den egna befolkningstillväxten (Fjertorp 2012).

Samtidigt vet vi att geografiska lägesnackdelar gör det mycket tufft att vända en negativ utveckling, där många kommuner länge upplevt en stadig befolkningsminskning. För vissa kommuner framstår det därmed som mer realistiskt att försöka att anpassa sig till en negativ befolkningsutveckling (Syssner 2014). För framför allt kommunerna i K2 kan det emellertid handla om att ta tillvara

den eventuella utvecklingspotential som kommer med närheten till länets största kommun. Resultaten av den här studien indikerar att K2-kommunerna i vissa län inte har haft viljan, förmågan och/eller möjligheten att fullt ut utnyttja den potentialen.

Enskilda kommuners möjligheter att påverka den geografiskt betingade jämnheten i länens befolknings- och inkomstutveckling som helhet torde dock vara begränsad. Staten har däremot historiskt sett tagit ett ansvar för att hålla ihop landet – för att invånare i alla delar av landet ska ha tillgång till en likvärdig service. Genom de kommunala utjämnningssystemen kompenserar staten reaktivt för effekterna av den ojämna befolknings- och inkomstutvecklingen på den offentliga samhällsservicen, men inte för den samhällsservice som står på kommersiella ben. Med omvandlingen av den statliga regionalpolitiken till en regional utvecklingspolitik har staten tagit ett steg tillbaka till förmån för det utvecklingsarbete på regional nivå som regionerna samordnar. Mot bakgrund av att Sverige är en enhetsstat innebär det emellertid inte att staten saknar mandat att utgöra en aktiv motkraft mot den ojämna befolkningsutvecklingen i länen.

Det var staten som låg bakom den ortsystempolitik som syftade till att skapa goda betingelser för sådana verksamheter som främst återfanns i storstadsregioner (Nilsson 2005:5) och därmed utgöra motkraft mot storstädernas dragningskraft. Utlokaliseringen av statliga myndigheter och högskolor utgjorde centrala delar av de ambitionerna. 50 år senare är det tydligt att befolkningsutvecklingen i storstäderna fortsatt har varit väldigt stark och att detsamma till stora delar gäller för de stora kommuner som prioriterades i ortsystempolitiken. Övriga kommuner i länen utanför storstadsregionerna har däremot haft en mer blandat och i många fall stagnerande befolkningsutveckling. Det är möjligt att den sortens prioritering av de stora kommunerna i länen var en nödvändig förutsättning för en befolkningstillväxt i länen som helhet. Baksidan av den politiken är likväl stora skillnader i befolkningsutvecklingen inom länen. Staten skulle således kunna utgöra en kraft mot en fortsatt sådan utveckling – regionerna en annan.

Regionerna har ett formellt ansvar för att besluta om regionala utvecklingsstrategier samt samordna det regionala utvecklingsarbetet i länen (SFS 2010:610; SFS 2017:583). Det arbetet innefattar inte specifikt befolknings- och inkomstutvecklingen utan är främst inriktat på insatser för att skapa en hållbar regional utveckling där stort fokus ligger på näringsliv, kompetensförsörjning och hållbara transporter. Det framstår emellertid som varken omöjligt eller långsökt att i det arbetet även beakta befolknings- och inkomstutvecklingen i länen som helhet. Faktum är att samtliga strategiska områden för att nå de regionala utvecklingspolitiska målen uppmärksammar frågor om likvärdighet ”i hela landet”.⁸ Bland annat genom sitt ansvar för kollektivtrafiken sitter

8 Se ”Mål för regional utveckling”, regeringens hemsida: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/regional-utveckling/mal-for-regional-utveckling/>

regionerna på ett viktigt verktyg i arbetet med att skapa förutsättningar för att en stark befolknings- och inkomstutveckling i länens största kommuner kan sprida sig till de övriga kommunerna i länen.

Om regionerna har ambitionen att aktivt involvera kommunerna i det regionala utvecklingsarbetet torde det dessutom ligga i deras intresse att beakta den av kommunerna högt prioriterade frågan om befolknings- och inkomstutveckling. Ett kollektivt arbete där regionen och alla kommunerna i länet förväntas arbeta mot gemensamt identifierade mål förutsätter sannolikt att alla kommuner upplever att de gemensamma ansträngningarna kommer alla kommuner i länet till godo – att de frågor som kommunerna själva uppfattar som viktiga beaktas i de gemensamma ansträngningarna med att utveckla länet.

Behovet av ytterligare forskning

Den här deskriptiva studien av hur jämn eller ojämn befolknings- och inkomstutvecklingen är inom länen sätter fingret på behovet av fortsatt forskning på det här området. Frågor att ta itu med kan bland annat vara om det är normativt önskvärt med en jämn befolknings- och inkomstutveckling över hela territoriet, och i så fall varför? Hur stora möjligheter har politiskt styrda aktörer – såsom kommuner, regioner och stat – att påverka hur jämn tillväxten är inom länen? Det finns tidigare forskning som indikerar att de förutsättningarna är relativt begränsade – att agglomerationerna till stora delar växer fram organiskt bortom politisk påverkan (Cars 2008; Bjerke och Mellander 2017; Öner 2019). Samtidigt hamnade knappast kunskapsintensiva verksamheter – såsom stora sjukhus, statliga myndigheter samt, inte minst, universitet och högskolor – i vissa kommuner av en slump. Den sortens etableringar möjliggjordes just genom medvetna politiska beslut.

För att de politiska beslutsfattarna ska kunna fatta verkningfulla beslut behövs emellertid mer forskning om de strukturella faktorer som driver den utveckling i länen som den här studien beskriver. Hur mycket av den tillväxt som skapas i de klusterbildningar som driver den ekonomiska utvecklingen i de stora kommunerna sipprar ner (trickle-down) till de kringliggande kommunerna? Vad krävs för att det ska ske? Vilken roll har så kallade utträngningseffekter för hur jämn utvecklingen är inom länen – att boendekostnaderna i de stora kommunerna blir så höga att invånarna väljer att pendla från de närliggande mindre kommunerna?

Andra relevanta frågor relaterar till hur olika former av infrastruktur påverkar jämnheten i befolknings- och inkomstutvecklingen i länen. Vilken betydelse har olika former av transportinfrastruktur i form av framför allt vägar och järnvägar? Den sortens infrastruktur lägger i sin tur grunden för kollektivtrafiken i länet – är den primärt inriktad på att transportera invånarna i de tätbefolkade kommunerna eller ligger fokus mer på att knyta ihop alla kommuner i länet? Vilken roll har sätena för högre utbildning för de

olikheterna? De fem län som har den mest ojämna befolkningsutvecklingen har alla ett universitet i den största kommunen medan länen med högskolor generellt sett har en jämnare befolkningsutveckling, men också en något lägre befolkningstillväxt i länet i som helhet. Resultatet av den här studien genererar således en rad olika hypoteser som motiverar fortsatt forskning kring varför befolknings- och inkomstutvecklingen varierar inom länen.

Referenser

- Andersson, Frida, Richard Ek och Irena Molina 2008. *Regionalpolitikens geografi: regional tillväxt i teori och praktik*, Studentlitteratur, Lund.
- Bjerke, Lina, och Charlotta Mellander 2017. "Moving home again? Never! The locational choices of graduates in Sweden", *The Annals of Regional Science* 59(3): 707–29.
- Cars, Göran 2008. "Planerings- och beslutsprocesser för regional utveckling". I *Stadsregioners utvecklingskraft: Trender och nya perspektiv*. Göran Cars, Carl-Johan Engström (red). Stockholm: KTH Royal Institute of Technology.
- Fjertorp, Jonas 2010. *Investeringar i kommunal infrastruktur: Förutsättningar för en målfokuserad investeringsverksamhet*. Doktorsavhandling (monografi). Lund Institute of Economic Research.
- Fjertorp, Jonas 2012. "Bör kommuner eftersträva befolkningstillväxt?", *Ekonomisk Debatt* 40(3): 19–25.
- Fjertorp, Jonas, Rolf Larsson, och Ola Mattisson 2012. *Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar*. Göteborg: Kommunforskning i Väst.
- Garli, Fredrik, och Örjan Pettersson 2011. *Befolkningsutveckling och -prognoser : teori och tillämpning för Västerbottens län*. Umeå: CERUM Report Nr 31/2011, Umeå universitet.
- Henning, Martin, Hans Westlund, och Kerstin Enflo 2023. "Urban–rural population changes and spatial inequalities in Sweden", *Regional Science Policy & Practice* 15(4): 878–92.
- Hermelin, Brita, och Johan Wänström 2017. *Att organisera för regional utveckling: erfarenheter från regionbildning i Östergötland*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Johansson, Jörgen 2013. "Regionalpolitikens utveckling: Mellan politisk kamp och ekonomisk nytta". I *Det regionala samhällsbyggandets praktiker: Tiden, makten, rummet*, red. Tomas Mitander, Line Säll och Andreas Öjehag-Pettersson (red). Göteborg: Daidalos.
- Malmberg, Bo, och Martin Korpi 2000. *Befolkningsutveckling och välfärd*. Rapport 8. Regionalpolitiska utredningen.
- Müller, Arne 2019. *Stockholm, städerna och resten*. 2:a uppl. Skellefteå: Ord & visor förlag.
- Nilsson, Jan-Evert 2006. *Regional planering i Sverige*. Linköping: Linköping University Interdisciplinary Studies 6.

- Nilsson, Jan-Evert 2008. "Regional tillväxtpolitik – det politiskt möjliga", i Giertz, Erik (red) *När Sverige förändrades*. Lund: Studentlitteratur.
- Olsson, Jan 1995. *Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypsstudie*. Örebro: Örebro universitet.
- Pierre, Jon 1995. *Kommunal näringspolitik under strukturomvandlingen*. Stockholm: Svenska kommunförbundet.
- Riksrevisionen 2023. *Etablering av myndigheter utanför Stockholm – små regionala bidrag utan äventyrad effektivitet på lång sikt*. RiR 2023:1. Stockholm: Riksrevisionen.
- SCB 1 "Funktionella regioner och kommungrupper". *Statistiska Centralbyrån*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/funktionella-regioner-och-kommungrupper/> (25 december 2023).
- SCB 2 "Folkmängden efter region, civilstånd, ålder och kön. År 1968 - 2022". *Statistikdatabasen*. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningNy/ (10 januari 2024).
- SCB 3 "Sammanräknad förvärvsinkomst per kommun 1991–2021. Medianinkomst i 2021 års priser". *Statistiska Centralbyrån*. Tillgänglig via: <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/hushallens-ekonomi/inkomster-och-inkomstfordelning/inkomster-och-skatter/> (10 januari 2024).
- SCB 4 "Ändringar i kommunindelningen efter 1974". *Statistiska Centralbyrån*. Tillgänglig via: <https://www.scb.se/hitta-statistik/regional-statistik-och-kartor/regionala-indelningar/lan-och-kommuner/> (25 december 2023).
- SFS 2010:630. *Lag om regionalt utvecklingsansvar*.
- SFS 2017:583. *Förordning om regionalt tillväxtarbete*.
- SOU 2000:87. *Regionalpolitiska utredningens slutbetänkande*.
- Sveriges Kommuner och Regioner 2023. "Kommungruppsindelning". *SKR*. <https://skr.se/skr/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html> (25 december 2023).
- Syssner, Josefine 2014. *Politik för kommuner som krymper*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Tillväxtanalys 2012. *Från aktiv lokaliseringspolitik till regional politik*. 2012:18. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

- Tillväxtanalys 2015. *Funktionella analysregioner – revidering 2015*. 2015:22. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtanalys 2017. *Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda*. 2017:8. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.
- Tillväxtverket 1. "Regionalt utvecklingsansvariga". <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/seminarierochnatverk/natverkochochsamverkan/regionalochlokalsamverkan/regionalutvecklingsansvariga.2832.html> (19 december 2023).
- Tillväxtverket 2. "Städer och landsbygder". <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/statistikochanalys/statistikomregionalutveckling/regionalaindelningar/staderochlandsbygder.1844.html> (25 december 2023).
- Tillväxtverket 3. "Regionalt utvecklingsarbete". <https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/omtillvaxtverket/vararegeringsuppdrag/regionalutvecklingsarbete.2573.html> (15 januari 2024).
- Tillväxtverket 2020. *Städer och landsbygder - Forskning, fakta och analys*. Rapport 0343. Stockholm: Tillväxtverket.
- Tillväxtverket 2021. "Tillgänglighet till kommersiell och offentlig service 2021." Rapport 0369. Stockholm: Tillväxtverket.
- Westholm, Erik 2004. "Dynamik i långsamma landskap". I *Att leva med befolkningsförändringar*. Jan Amcoff, Marcus Gossas, Martin Korpi, Erik Westholm (red). Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Wänström, Johan, och Brita Hermelin 2022. *Att skapa ändamålsenlig samverkan : Samrådsstrukturer med region och kommuner*. Norrköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Wänström, Johan, och Bo Persson 2023. "Local Governments on an Equal Footing? Policy Coordination between Swedish Regions and Municipalities in Regional Development Policy", *Regional & Federal Studies*: 1-24.
- Öner, Özge 2019. *Vad betyder platsen? Lärdomar från detaljhandels- och besöksnäringens geografi, om egenanställda och entreprenöriella institutioner*. Entreprenörskapsforum.

Bilagor

Bilaga 1

Tabell 4. Kategorisering av kommuner

Län	K1	K2	K3
Stockholm	Stockholm	Upplands Väsby	Upplands Bro
		Vallentuna	Nykvam
		Österåker	Norrtälje
		Värmdö	Sigtuna
		Järfälla	Nynäshamn
		Ekerö	
		Huddinge	
		Botkyrka	
		Salem	
		Haninge	
		Tyresö	
		Täby	
		Danderyd	
		Sollentuna	
		Södertälje	
		Nacka	
		Sundbyberg	
Uppsala	Uppsala	Solna	
		Lidingö	
		Vaxholm	
		Knivsta	Håbo
		Tierp	Älvkarleby
			Heby
			Enköping
			Östhammar
Södermanland	Eskilstuna	Flen	Vingåker
		Strängnäs	Gnesta
			Nyköping
			Oxelösund
			Katrineholm
			Trosa
Östergötland	Linköping	Boxholm	Ödeshög
		Åtvidaberg	Ydre
		Norrköping	Kinda
		Söderköping	Finspång
		Motala	Valdemarsvik
		Mjölby	Vadstena
Jönköping	Jönköping	Mullsjö	Aneby
		Habo	Gnosjö
		Vaggeryd	Gislaved
		Nässjö	Värnamo
			Sävsjö
			Vetlanda
			Eksjö
			Tranås
Kalmar	Kalmar	Torsås	Högsby
		Mörbylånga	Hultsfred
		Mönsterås	Emmaboda
		Nybro	Oskarshamn
		Borgholm	Västervik
			Vimmerby
Kronoberg	Växjö	Alvesta	Ljungby
		Tingsryd	Markaryd
		Lessebo	Älmhult
			Uppvidinge
Blekinge	Karlskrona	Ronneby	Olofström
			Karlshamn
			Sölvesborg
Skåne	Malmö	Svalöv	Östra Göinge
		Stafflartorp	Örkelljunga
		Burlöv	Bjuv
		Vellinge	Tomelilla

		Kävlinge	Bromölla
		Lomma	Osby
		Svedala	Perstorp
		Skurup	Klippan
		Sjöbo	Åstorp
		Hörby	Båstad
		Höör	Helsingborg
		Lund	Höganäs
		Landskrona	Ystad
		Eslöv	Kristianstad
		Trelleborg	Simrishamn
			Ängelholm
			Hässleholm
Halland	Halmstad	Laholm	Hylte
		Falkenberg	Varberg
			Kungsbacka
Västra Götaland	Göteborg	Härryda	Öckerö
		Partille	Tjörn
		Stenungssund	Orust
		Ale	Sotenäs
		Lerum	Munkedal
		Bollebygd	Tanum
		Lilla Edet	Dals-Ed
		Mölnadal	Färgelanda
		Kungälv	Värgårda
		Alingsås	Grästorp
			Essunga
			Karlsborg
			Gullspång
			Tranemo
			Bengtstors
			Mellerud
			Mark
			Svenljunga
			Herrljunga
			Vara
			Götene
			Tibro
			Töreboda
			Lysekil
			Uddevalla
			Strömstad
			Vänersborg
			Trollhättan
			Borås
			Ulricehamn
			Åmål
			Mariestad
			Lidköping
			Skara
			Skövde
			Hjo
			Tidaholm
			Falköping
Värmland	Karlstad	Kil	Eda
		Hammarö	Torsby
		Forshaga	Storfors
		Grums	Munkfors
		Kristinehamn	Årjäng
		Säffle	Sunne
			Filipstad
			Hagfors
			Arvika
Örebro	Örebro	Lekeberg	Degerfors
		Laxå	Hällefors
		Hallsberg	Ljusnarsberg
		Kumla	
		Askersund	
		Karlskoga	
		Nora	
		Lindesberg	

Västmanland	Västerås	Surahammar	Skinnskatteberg
		Kungsör	Norberg
		Hallstahammar	Fagersta
		Sala	
		Köping	
		Arboga	
Dalarna	Falun	Gagnef	Vansbro
		Rättvik	Malung-Sälen
		Borlänge	Leksand
		Säter	Orsa
		Hedemora	Älvdalen
			Smedjebacken
			Mora
			Avesta
			Ludvika
Gävleborg	Gävle	Ockelbo	Ovanåker
		Hofors	Nordanstig
		Sandviken	Ljusdal
			Söderhamn
			Bollnäs
			Hudiksvall
Västernorrland	Sundsvall	Timrå	Ånge
		Härnösand	Kramfors
			Sollefteå
			Örnsköldsvik
Jämtland	Östersund	Krokom	Ragunda
			Bräcke
			Strömsund
			Åre
			Berg
			Härjedalen
Västerbotten	Umeå	Nordmaling	Bjurholm
		Vännäs	Vindeln
			Robertsfors
			Norsjö
			Malå
			Storuman
			Sorsele
			Dorotea
			Vilhelmina
			Åsele
			Lycksele
			Skellefteå
Norrbottn	Luleå	Piteå	Arvidsjaur
		Boden	Arjeplog
			Jokkmokk
			Övertorneå
			Kalix
			Övertorneå
			Pajala
			Gällivare
			Älvsbyn
			Haparanda
			Kiruna
Totalt:	20	105	164

Bilaga 2

Tabell 5. Länens och kommunernas medianinkomsttillväxt
samt skillnader, 2003–2021

Län	Länets tillväxt	K1 tillväxt	K2 tillväxt*	K3 tillväxt*	Skillnad K1-K2**	Skillnad K1-K3	Total skillnad***
Jämtland	30,9%	28,5%	40,8%	29,2%	-12,3	-0,7	-13,0
Halland	37,3%	34,5%	35,8%	35,9%	-1,3	-1,4	-2,7
Uppsala	29,6%	29,6%	32,2%	28,8%	-2,6	0,8	-1,8
Södermanland	26,8%	25,3%	23,5%	25,5%	1,9	-0,2	1,7
Västerbotten	31,7%	30,4%	31,3%	27,6%	-1,0	2,8	1,8
Östergötland	32,9%	33,3%	32,9%	30,6%	0,5	2,8	3,3
Jönköping	33,0%	34,5%	33,1%	31,7%	1,3	2,8	4,1
Norrbottnen	33,5%	33,5%	31,5%	31,1%	2,0	2,3	4,3
Värmland	30,5%	31,3%	28,1%	29,5%	3,3	1,8	5,1
Kronoberg	29,5%	30,2%	25,1%	29,8%	5,1	0,4	5,5
Västra Götaland	34,4%	36,5%	36,5%	30,6%	-0,1	5,8	5,7
Gävleborg	27,2%	29,4%	22,6%	26,8%	6,7	2,5	9,2
Dalarna	28,7%	32,9%	28,7%	27,7%	4,2	5,2	9,4
Skåne	33,7%	38,0%	36,5%	29,1%	1,5	8,9	10,4
Västernorrland	28,4%	30,4%	24,2%	25,9%	6,2	4,5	10,7
Blekinge	28,2%	31,3%	24,6%	25,9%	6,7	5,4	12,1
Kalmar	30,3%	35,7%	30,0%	26,6%	5,7	9,1	14,8
Västmanland	28,2%	30,4%	24,3%	21,1%	6,1	9,3	15,4
Örebro	28,6%	31,2%	28,1%	16,9%	3,0	14,2	17,2
Stockholm	33,5%	40,5%	31,8%	26,4%	8,7	14,1	22,8

* K2 och K3:s tillväxt i genomsnittligt värde, se metod

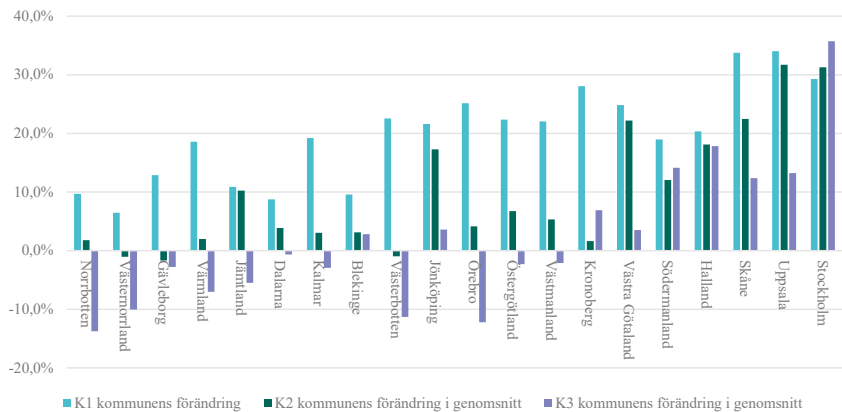
** Skillnaderna visas i procentenheter

*** För vissa län tar den totala skillnaden ut varandra, vilket påverkar resultatet i mindre utsträckning

⁹ Notera att den totala skillnaden i vissa län har blivit lägre för de två olika skillnaderna har tagit ut varandra. Detta påverkar resultatet i mindre grad.

Bilaga 3

Figur 6. Befolkningstillväxt inom län fördelat på kategorier av kommuner, 2003–2022



Jämlik tillväxt eller inte?

En jämförelse av kommunal befolknings- och inkomstutveckling inom och mellan län

På nationell nivå har det under lång tid funnits ambitioner att säkerställa att tillväxten når alla delar och därmed alla län i Sverige. Men hur har befolknings- och inkomstutvecklingen varit inom länen? Har den sortens tillväxt nått alla kommuner i länen? Är det skillnader mellan länen i relation till hur jämn befolknings- och inkomstutvecklingen har varit inom länen de senaste 20 åren? Det är frågor som står i centrum för den här forskningsrapporten.

Studiens resultat torde vara av intresse för beslutsfattare och ledande tjänstepersoner i kommuner och regioner, men också för andra personer som i sin yrkesutövning arbetar med eller på annat sätt är intresserad av kommunal och regional tillväxt samt regionalpolitik.

Lisa Narveby är masterstudent i statsvetenskap vid Linköpings universitet och Johan Wänström är universitetslektor i statsvetenskap vid Centrum för kommunstrategiska studier vid Linköpings universitet.