

Bilden av landsbygden de senaste 50 åren

Representations of Swedish rural areas in the last 50 years

This article focuses on something that is often taken for granted in rural sociology, namely the dichotomous image of rural areas as either idyllic and innovative or abandoned and backwards. It is common for both critical researchers and rural advocates to try to challenge reductive representations with questions about what it really is like, but there is a lack of longitudinal studies that analyze how the image of rural areas has emerged and changed over time, for example in political discourses. This historical perspective is necessary to understand contemporary representations of rural areas and their underlying assumptions. This study provides such an overview by analyzing ten government investigations from the last 50 years using Carol Bacchi's "what is the problem represented to be" approach. I identify problems that have existed for a long time and things that are new or only existed for a short time. Among other contributions, the article shows how the growth paradigm has become a taken for granted starting point for how rural areas are represented in the political discourse.

Nyckelord: landsbygd, representation, diskurs, tillväxt

Keywords: rural, rurality, representation, discourse, Sweden, growth

HUR ÄR DET på landsbygden *egentligen*? Den frågan tar många kritiska landsbygdsforskare – och andra som engagerar sig i landsbygdsfrågor för den delen – fasta på. Studierna kan behandla olika aspekter av landsbygdernas materiella förutsättningar, bilder av landsbygder i olika sammanhang eller olika liv som levs här, men gemensamt för dem tycks vara en uppfattning om att den konventionella bilden av landsbygden behöver ifrågasättas.

Det finns också en gemensam förståelse av ungefär vari den här bilden av landsbygden består: landsbygden som å ena sidan bakåtsträvande, övergiven och omodern, å andra sidan som naturskön och idyllisk. Att en sådan här bild av landsbygden existerar, och att den är problematisk, ter sig som något av en gemensam utgångspunkt inom kritisk svensk landsbygdsforskning. När erfarna landsbygdsforskare skriver exempelvis att "ideal och normer [...] tenderar att framställa urbanitet som något modernt, innovativt och futuristiskt och samtidigt avfärda landsbygdhet [*ruralness*] som något traditionellt, icke-innovativt eller i bästa fall exotiskt" (Forsberg 2022:124), när de talar om "den välkända dikotomin mellan antingen idyllisk eller bakåtsträvande" (Nilsson & Lundgren 2018:82) eller när de skriver att "landsbygden görs till en slags nollpunkt som får kontrastera mot moderniteten som knyts till de växande städerna" (Westholm 2018:43) behöver detta inte underbyggas med referenser till specifika studier, vilket ger vid handen att detta behandlas som ett okontroversiellt gemensamt faktum inom landsbygdsforskningen.

Även jag menar att det är viktigt att bemöta denna bild av landsbygden med frågor om hur det egentligen är, men i den här artikeln anlägger jag ett lite annorlunda perspektiv och riktar i stället blicken mot själva *bilden* av landsbygden. Hur ser bilden av landsbygden ut *egentligen*? Vad inrymmer bilden av landsbygden och hur har den förändrats över tid? Landsbygden i sig är mångfaldig, och det gäller förstås också bilder av den: bilden av landsbygden skapas på många ställen och det är inte bara landsbygdsforskare som bidrar till den, ifrågasätter den eller söker ompröva den. Det torde alltså finnas en variation mellan bilderna. Det finns redan en del svensk forskning om hur landsbygden framställs (och hur dessa bilder utmanas). Föreliggande artikel bidrar till den litteraturen genom att analysera framställningen av landsbygden inom en viss arena, den storpolitiska diskursen, via statens offentliga utredningar (SOU), under lång tid, närmare bestämt ett halvt sekel. Syftet är att skapa en översikt av hur bilden av landsbygden har vuxit fram och hur den har förändrats över tid. Frågeställningen är hur landsbygden framställts i SOU:er från 1970 till 2017.

Artikeln är uppbyggd enligt följande. Först motiverar jag varför det är relevant att studera bilder av landsbygden och redogör för tidigare forskning inom området i Sverige. Sedan beskriver och motiverar jag mina metodval. Därefter följer resultatet, en analys av hur landsbygden framställts det senaste halvseket. I en avslutande diskussion reflekterar jag över hur landsbygden framställts och jämför mina resultat med annan forskning som också intresserat sig för hur bilden av landsbygden egentligen ser ut.

Tidigare forskning

Representationer av landsbygden har varit ett ämne för landsbygdsforskning sedan 1990-talets postmoderna våg (Halfacree 1993; Shucksmith & Brown 2016), men i en svensk kontext är ämnet relativt nytt: i en kunskapsöversikt år 2000 beskrevs den dåvarande svenska landsbygdsforskningen (Ceccato, Persson & Westholm 2000), och studier av bilder, diskurser, konstruktioner och liknande lyste där med sin frånvaro. Sedan dess har dock frågan blivit alltmer studerad i Sverige, även om studier som sträcker sig över en längre tid har saknats. Detta är något som den här studien ändrar på. Spännvidden inom forskningen reflekterar det faktum att bilder av landsbygden skapas på många olika arenor: från 2010-talet och framåt finns forskning om hur svenska landsbygden konstrueras inom (sociala) medier, forskning, i människors dagliga liv, i politisk retorik och i policy. Dessa arenor hänger förstås också ihop och påverkar varandra, även om följande litteraturöversikt är strukturerad utifrån studiernas empiriska material.

Inom politiken

Det finns några studier som liksom den här fokuserar på storpolitiska diskurser, på hur staten, politiker och olika nationella offentliga aktörer konstruerar landsbygden. Denna forskning belyser framväxten av ett urbant tolkningsföretäde, som skapas när stad framställs som norm och landsbygd som avvikande, och hur detta tolkningsföretädande reproduceras i hur landsbygden benämns i policy (Rönblom 2014). Ibland ses själva *bilden* av landsbygden som ett av problemen. Lösningarna handlar då till stor del om att ändra på denna bild (Rönblom 2014). I samtida riksdagspolitikens retorik om landsbygden figurerar diskurser om landsbygdsbors medborgerliga rättigheter, nostalgi över en svunnen tid och idéer om att landsbygden behöver hjälp – antingen att hantera sin brist på resurser eller att förverkliga sin potential (Nilsson & Lundgren 2018). Genomgående i alla former av retorik är också ett övergripande mål om tillväxt på landsbygden. Hur tillväxt har kommit att bli ett så centralt och oemotsagt paradigm i landsbygdssammanhang är en fråga som min studie bidrar till att besvara genom sin longitudinella ansats.

Forskningen har också funnit att politiska försök att ställa landsbygden och Norrland i gynnsam dager fallerar delvis därför att de förlitar sig på stereotyper (såsom likställandet av Norrland med landsbygd) och på dominerande, förenklande diskurser (såsom beskrivningen av Norrland som ett problem, en resursbas, en tillväxtregion och ett offer) (Nilsson & Lundgren 2015). Jag kompletterar den här forskningen genom att analysera ett empiriskt material som handlar om landsbygden i stort i stället för Norrland specifikt.

Andra arenor

Landsbygden representeras också inom andra arenor: i (sociala) medier, i forskning (Arora-Jonsson & McArdavey 2023) och i dagligt tal och praktiker. Framställningar i sociala medier kan reproducera stereotyper (genom att det material som delas framför allt visar lantbruk, naturvyer eller vissa sorters byggnader), försöka att utmana stereoty-

per om landsbygder generellt (Lundgren & Liliequist 2020) eller mobilisera människor att ifrågasätta bilden av en specifik plats (Svensson 2014).

Även landsbygdsbors relation till positiva och negativa platsberättelser bidrar till att skapa bilder av landsbygden. Den påverkar vad som ses som resurser och inverkar på huruvida relationen mellan centrum och periferi, globalt och lokalt, är tydlig och möjlig att motsätta sig (Vallström 2014). Vallström konstaterar att ”den nyliberala politiken och ’marknadens lag’ har blivit så normerande att allt som strider mot den definieras som just politiskt” (Vallström 2014:88). Liksom Rönnblom drar Vallström slutsatsen att relationen mellan stad och land behöver – eller så här tio år senare kanske jag borde säga *hade behövt* – politiseras (Rönnblom 2014; Vallström 2014) för att värna tilliten till samhället och demokratiska värderingar.

Sammanfattning av tidigare forskning

Allt eftersom landsbygden har blivit ett politiskt objekt (Lundgren & Johansson 2017) i såväl Sverige som många andra länder har alltmer forskning ägnats åt hur bilder av landsbygden skapas, mobiliseras och utmanas i olika arenor och för olika syften. Men mycket forskning fokuserar på samtida bilder, vilket gör det svårt att förstå bilden av landsbygden som något annat än det som bara finns nu när landsbygden får mer uppmärksamhet än någonsin tidigare (Arora-Jonsson & McAreavey 2023). En del studier som fokuserar på samtida bilder blir också snabbt föråldrade och mindre relevanta, exempelvis i det snabbt föränderliga landskapet av sociala medier. Det är således ett viktigt bidrag till forskningen att föreliggande studie anlägger ett längre tidsperspektiv på bilden av landsbygden och utforskar hur den har förändrats över tid. Detta är ett sätt att bidra till en historiskt grundad förståelse av hur de bilder som forskningen analyserat sedan 2010-talet har vuxit fram.

Vad gäller forskningen om hur landsbygden konstrueras i storpolitiken i Sverige är den här artikeln ett viktigt komplement till tidigare forskning. Rönnbloms analys av nationell policy var begränsad till tre dokument från en kort tidsperiod, och även om de gav möjlighet till djupgående analys finns det också ett värde i att få en överblick över historiska förändringar (Rönnblom 2014). Lundgrens och Nilssons arbete med motioner ger viktiga insikter om hur landsbygden representerats under vissa perioder, men som de också skriver ger motioner en viss typ av underlag, eftersom de skrivs av politiska partier i syfte att identifiera problem, komma med lösningar och inte sällan framställa sig själva som landsbygdens räddare (Nilsson & Lundgren 2015, 2018). Är vi intresserade av hur bilden av landsbygden skapas inom en vidare statlig diskurs av landsbygden utgör det som skrivs av politiska partier i syfte att övertyga en del, och genom studiet av SOU:er får jag tillgång till en delvis annan del, som jag förklarar nedan. SOU:er som empiriskt material ger möjlighet att ”se var gränserna går för vad som är möjligt att framföra som politiska förslag vid olika tillfällen, vilka idéer som är gångbara vid olika tidpunkter, och var konsensus ligger” (Haikola & Anshelm 2023:5). Min studie kompletterar också Nilssons och Lundgrens longitudinella studie av framställningar av landsbygden mellan 1990 och 2013 (Nilsson & Lundgren 2015) genom att inte begränsa sig till material som uttryckligen handlar primärt om Norrland.

Metod

Statens offentliga utredningar

SOU:er ger en särskild inblick i för tiden dominerande uppfattningar i olika frågor. Statliga offentliga utredningar tillsätts av regeringen när den vill ha ett kunskapsunderlag i en viss fråga. Till skillnad från exempelvis motioner är syftet inte att förespråka en viss politik. Författarna, som ofta är tillsatta för att de anses vara experter på området, ska i stället sammanställa vad som är känt i en viss fråga, även om expertis också alltid figurerar i en politisk kontext. Det här gör SOU:er till lämpliga dokument om en forskare vill veta hur bilden av landsbygden sett ut och förändrats över tid. Snarare än att analysera exempelvis hur politiker mobiliserar olika bilder av landsbygden som retoriska verktyg, studerar jag de mer bakomliggande, förgivettagna bilderna av landsbygden som underbygger vad som ses som relevant kunskap om landsbygden att ta upp i en SOU vid den tid då den skrivs.

Det går att se SOU:ers framställningar av landsbygden som en del av statens bild av landsbygden, även om detta förstås beror på hur vi definierar och ringar in staten. Utredningar tillsätts av olika anledningar och får olika stort genomslag. Ibland finns det konkreta rekommendationer i SOU:er, men regeringen behöver inte följa vad som förespråkas. Ibland blir SOU:er stort uppslag i nationella medier, men inte sällan tycks de gå obemärkt förbi. Syftet med den här studien är inte att kartlägga varför vissa SOU:er togs fram eller vad de fick för konsekvenser. I linje med Haikolas och Anshelms resonemang ovan behandlar jag i stället SOU:erna som material som ger en inblick in i hur det tedde sig rimligt att i en viss tid och politisk kontext skriva om landsbygden på ett visst sätt. Detta formas av bakomliggande bilder av vad landsbygden är eller borde vara, bilder som jag synliggör i min analys.

Urval

Jag analyserar SOU:er mellan 1970 och 2017. Syftet med detta är att få en överblick över en längre tidsperiod under vilken Sverige genomgått stora demografiska, politiska och ekonomiska förändringar. Att tidsspannet slutar 2017 beror på att den senaste landsbygdspolitiska SOU:n kom då; arbetet med att utforma en ny landsbygdspolitik pågår i skrivande stund. 1970-talet är en intressant period då många små landsbygdssamhällen når sin befolkningstopp och befolkningsfrågan är högaktuell med kommunreform och liknande förslag. Att börja på 1970-talet gör det också möjligt att fånga upp framväxten av den nyliberala politik och marknadens lag som sedan dess, i takt med ökande globalisering, blivit så normerande att den är svår att ifrågasätta (Vallström 2014).

SOU:er finns tillgängliga på den svenska regeringens hemsida. Jag valde manuellt ut SOU:er från 1970 vars titel indikerar att utredningen handlar om landsbygd. Före 2003, då den första landsbygdspolitiska SOU:n publiceras, krävde detta att jag gjorde ett generöst första urval och inkluderade de dokument som jag antog skulle kunna handla om landsbygd, exempelvis SOU:er vars titel säger något om regionalpolitik,

jordbruk, glesbygd och liknande. Jag exkluderade SOU:er som handlade om infrastruktur, till exempel järnväg och telefoni, även om dessa, precis som det mesta, har med landsbygd att göra. Det första urvalet gav 49 SOU:er. Jag gick igenom dem genom att söka på ordet "landsbygd" och välja bort de SOU:er som inte alls nämner landsbygd eller där ordet bara förekommer någon gång i förbigående. Jag inkluderade även ett par SOU:er som handlar om glesbygd, eftersom det begreppet inte används på samma sätt i dag. I officiella definitioner är glesbygd en sorts landsbygd. Bilder av glesbygden spelar därmed in i bilden av landsbygden. I de allra äldsta dokumenten fungerar inte ordsökning, utan där gick jag manuellt igenom SOU:er som talar om landsbygden. En följd av det här urvalssteget är att jag har exkluderat texter som kanske hade kunnat säga mycket om bilden av landsbygden genom allt det som inte sägs. Här kan jämföras med Rönnbloms djupgående analys av urbant tolkningsföretande i ett policydokument som inte nämner vare sig stad eller land. Detta är något som framtida studier skulle kunna utforska.

Jag sorterade även SOU:erna så att jag bara inkluderade slutrapport i de fall en utredning hade både delrapporter och slutrapport. Detta reducerade antalet SOU:er till 27 stycken. I dessa gjorde jag en initial genomläsning av innehållsförteckningar, sammanfattningar och slutsatser för att komma fram till mitt slutgiltiga urval. Jag eftersträvade bredd både i tid och i inriktning, då jag i min analys är ute efter att överblicka förändringar. Jag inkluderade därför SOU:er från alla fem decennierna och, före 2003, SOU:er med olika inriktningar såsom regionalpolitik, jordbruk och det svenska EU-inträdet 1995. Det slutgiltiga urvalet omfattade tio SOU:er från 1970 till 2017, vilka listas i slutet av artikeln.

Analys

Min primära analysmetod var Carol Bacchis "what is the problem represented to be" (WPR), en kritisk metod för feministisk policyanalys som utgår från sex frågor om hur ett specifikt problem representeras i materialet (Bacchi 2012). Frågorna visas i figur 1. WPR-metoden lämpar sig väl för den här studiens dekoloniala utgångspunkt och möjliggör analytisk uppmärksamhet på hur representationer, förgivettaganden och tystnader, men även alternativ, dissonans och pluralitet, figurerar i materialet. Jag har fokuserat på de första fyra frågorna. De två sista frågorna, vilka effekter framställningen av problemet får och hur framställningen av problemet spridits och utmanats, är visserligen viktiga men berörs inte i den här artikeln. Som konstaterades i introduktionen har mycket bra landsbygdsforskning ägnats just åt sådana frågor.

Analytiska frågor i "what is the problem represented to be"-metoden

1. Vad är det för "problem" som representeras i en specifik policy eller ett specifikt policyförslag?
2. Vilka förutsättningar eller antaganden ligger till grund för denna framställning av "problemet"?
3. Hur har denna framställning av "problemet" uppstått?
4. Vad lämnas oproblematiserat i denna problemrepresentation? Var är tystnaderna? Kan man tänka på "problemet" på ett annat sätt?
5. Vilka effekter har denna framställning av "problemet"?
6. Hur/var har denna framställning av "problemet" producerats, spridits och försvarats? Hur har den ifrågasatts, störts och ersatts (eller skulle den kunna ifrågasättas)?

Frågor kopierade från Bacchi 2012.

Figur 1: Analytiska frågor i "what is the problem represented to be"-metoden

Två saker är viktiga att förstå beträffande WPR. Det första är att problemet primärt syns inte i vad en text betecknar som problem, utan i vad som betecknas som lösningar. När lösningar föreslås skapas problemen implicit. Det andra är just det, det implicita. Att jag analyserar något som ett problem behöver inte betyda att den som skrivit det material som jag analyserar avser att framställa just detta som ett problem. WPR, liksom många andra analysmetoder som riktar in sig på diskurser och representationer, syftar till att förstå de representationer som är mer bakomliggande.

Utmärkande för SOU-genren är att ett kapitel uttryckligen fokuserar på problem, ibland till och med under rubriker såsom "Utmaningar" eller "Problem". Detta gör SOU:er särskilt tillgängliga för en analys av problemframställningar. Men samtidigt behövs en analysmetod som WPR som gör det möjligt att gå bortom det som SOU-författaren nämner som problem. Jag valde därmed att fokusera både på explicita problem (som återfinns till exempel i SOU:ernas kapitel om problem) och implicita problem (som blir synliga genom lösningar). Genom läsningen av de tio SOU:erna samlade jag i en kategori det som explicit kallades för problem, utmaningar och liknande och i en annan kategori de förslag, lösningar, rekommendationer och dylikt som implicerar vissa problem.

Med frågeställningen om hur bilden av landsbygden sett ut och förändrats över tid läste jag materialet med uppmärksamheten särskilt riktad mot uttryck för den här bilden. Bilden i dag, som jag beskrev i början, är den till synes förgivettagna dikotomin mellan landsbygden som å ena sidan bakåtsträvande, omodern och övergiven och å andra sidan som idyllisk, närmast exotisk. Många av dessa aspekter har med människor att göra: om en plats ses som bakåtsträvande handlar det ju om hur människor och

deras sociala sammanhang antas vara beskaffade. Därför riktade jag min läsning mot ämnen som har med människor på landsbygden att göra, ämnen som befolkning, kultur, utbildning och demokrati. För att följa bilden av landsbygden som omodern och övergiven analyserade jag även delar som handlar om ekonomi och utveckling. Dessa ämnen var också viktiga för att följa tillväxtnormens framväxt. För att undersöka idylliska och exotiska aspekter analyserade jag dels tidigare nämnda ämnen som har med människor att göra, dels undersökte jag hur SOU:erna framställer den fysiska, särskilt den naturliga miljön: naturen, landskapet och så vidare. Men även om min analys framför allt handlat om att följa hur bilden av landsbygden i dag har vuxit fram, har jag också velat förstå olika bilder som har funnits, olika framställningar av landsbygdens problem och lösningar, och följa hur olika narrativ konkurrerat med varandra. Detta har inneburit att jag har läst dokumenten med en öppenhet även för representationer och idéer som inte primärt har med bilden av landsbygden i dag att göra och noterat sådant som överraskar mig. Även om jag därmed har analyserat stora delar av SOU:erna, har jag också hoppat över delar som jag inte bedömde som relevanta, till exempel långa, detaljerade utläggningar om exempelvis tekniska eller administrativa detaljer.

Utifrån de olika problem jag identifierade jämförde jag sedan likheter och skillnader för att se vad som har förändrats och vad som har bestått över tid. Det här var en process som krävde fokus på helhet och stora drag snarare än på detaljer. Detta ger en annan sorts resultat än exempelvis Rönnsbloms djupgående WPR-analys av tre policydokument (Rönnsblom 2014). Båda typerna av studie behövs, eftersom detaljerade studier ger förståelse av viktiga nyanser, medan övergripande studier ger historisk kontext och möjlighet att följa hur bilder av landsbygden, som vi i dag analyserar i detalj, har förändrats och vuxit fram. Det senare har hittills i hög grad saknats i den svenska landsbygdsvetenskapen. Min studie utgör ett första steg mot en historiskt grundad förståelse av hur de bilder av landsbygden som i dag verkar självklara har vuxit fram och förändrats. Detaljerade studier av hur landsbygden konstrueras i historiska dokument vore också bra för en sådan förståelse och är något för framtida forskning.

Presentation

Analysen kretsar kring två teman: befolkning och ekonomi. Valet att strukturera analysen kring just dessa teman bygger på att de representerar två bakomliggande problem, krympande eller åldrande befolkning och otillräcklig ekonomisk aktivitet och tillväxt, som är centrala för hur landsbygden framställs i materialet. De respektive delarna är kronologiskt strukturerade för att synliggöra förändring över tid. Samtliga kursiveringar i citaten är mina.

Resultat

Jag analyserar nu hur bilden av landsbygden har sett ut och förändrats över tid i fråga om två övergripande teman: befolkning och ekonomi.

Befolkning

Optimal befolkning

På 1970-talet framställs problemen med avfolkning av landsbygden som ena sidan av urbaniseringens mynt. Å andra sidan ses det också som ett problem att städerna börjar växa explosionsartat med lokal miljöförstöring, stress, buller och sociala problem (SOU 1970:3). I SOU 1970:3 uttrycks bland annat behovet av att beräkna den "optimala befolkningen" i städer och på landsbygden (204). Detta kan sägas ligga i tiden, då idéer om överbefolkning var en del av utvecklingsdiskursen. Paul Ehrlichs kontroversiella bok *The Population Bomb* som sökte fastslå en optimal global befolkningsmängd och argumenterade för befolkningskontroll – dock snarare bland människor i globala syd – kom exempelvis ut 1968 (Ehrlich 1968). Idén om att avfolkning av landsbygden och överbefolkning i städerna är två sidor av samma mynt verkar stanna kvar under 1970-talet: i efterföljande SOU:er diskuteras den glesa och krympande befolkningen på landsbygden som ett resultat av urbaniseringen, men utan att sättas i samband med urbana problem.

Jämlikhet i landet

En gles och krympande befolkning har setts som problematisk under hela den tidsperiod som jag har studerat (1970–2017), men det har yttrat sig på olika sätt. I SOU 1972:56 ses det som ett problem att möjligheterna till tjänster och sysselsättning på landsbygden inte är *desamma* som i städerna då befolkningsunderlag saknas. Här eftersträvas fortfarande ett utjämningsmål, där regionalpolitiken ska syfta till social och ekonomisk *jämlikhet* i hela landet (1972:56: 36). Det finns också resonemang om upplevelsen av att leva i krympande orter: "från psykologisk synpunkt är det otillfredsställande att leva i bygder som successivt överges" (34).

Det finns en del lösningsförslag från den här tiden som sticker ut för mig som inte var med då och som läser materialet i början 2020-talet. Till exempel konstaterar Glesbygdsutredningen 1972 att "*det är orealistiskt att räkna med att alla sysselsättningsproblem i glesbygderna skall kunna lösas genom att det enskilda näringslivets utveckling stimuleras*". Som komplement här till kommer även fortsättningsvis insatser i form av *allmänna arbeten* att behövas" (SOU 1972:56: 80). I SOU 1970:72 föreslås att jordbruket ska ges särskilt stöd på platser där andra sysselsättningar inte fungerar (90) och i SOU 1970:3 beskrivs möjligheten för äldre arbetslösa glesbygdsbor att få särskilt kontantstöd för att kunna bo kvar (224). En fortsättning av frågan om likvärdiga förutsättningar ses i SOU 1980:47, där *regional ojämlikhet* anses vara det största problemet. Men därefter börjar omsorgen om jämlikhet att ge vika för en annan sorts problem, nämligen huruvida krympande landsbygder ens ska kunna fortsätta finnas.

Befolkningen är avgörande

Problemet med landsbygden framställs från mitten av 1980-talet och framåt så att den glesa och krympande befolkningen på landsbygden utgör ett hinder för tillväxt och utveckling och därmed ett existentiellt hot, särskilt mot de landsbygder som vid tiden kallas glesbygd, det vill säga landsbygd som kännetecknas av gles befolkning och långa avstånd, mestadels men inte enbart i Norrland. I SOU 1984:86 kan exempelvis läsas att frågan om att kombinera olika yrken är en fråga "om våra glesbygdsområden ska kunna uppnå en tillräckligt stor och stabil befolkning *för att överleva*" (SOU 1984:86). Formuleringen "om" väcker tanken "om inte" och speglar omfattningen av det problem som befolkningsminskning anses utgöra. Flera SOU:er påpekar att det uppstår ett slags ond cirkel där serviceutbudet försämras och arbetstillfällena minskar på grund av det minskande befolkningsunderlaget, vilket i sin tur leder till att ännu fler människor flyttar bort från området, så att service och sysselsättningsmöjligheter blir ännu sämre (SOU 1989:55, SOU 1997:74). Frågan under den här tiden tycks alltmer handla om inte vad som utgör jämlik och balanserad utveckling, utan snarare hur landsbygden ska kunna bibehålla en tillräckligt stor befolkning för att kunna överleva. Detta reflekterar den tidens problemformuleringar, med exempelvis kampanjen Hela Sverige ska leva! som på 1980-talet mobiliserade landsbygdsbor över hela landet i kampen om sina hembygders och svenska landsbygdens överlevnad, och då i en radikal anda som utmanade huvudfårans politiska inriktning (Forsberg 2022). Samtidigt blev byarörelser och utveckling underifrån en allt viktigare del av svensk landsbygdspolitik i och med Sveriges inträde i EU 1995, där lokalstyrd landsbygdsutveckling var centralt.

Att ett stort ansvar läggs på landsbygdsbor själva blir tydligt från slutet av 1980-talet och fram till början av 2000-talet. I exempelvis SOU 1997:74 anges syftet med en integrerad landsbygdspolitik vara "att stimulera *spontan och självgenererande landsbygdsutveckling*" (SOU 1997:74: 114). Landsbygdspolitiken ska alltså eftersträva landsbygdsutveckling som är både spontan och självgenererande, som inte behöver inblandning av andra utan som ska fortlöpa av sig själv genom att bli en del av den globala ekonomin. Med den här typen av målbild blir det bakomliggande problemet hur landsbygden själv – vari den nu består – ska kunna förmås att främja sin konkurrenskraft och utveckla sig själv. Det här illustrerar ett skifte i frågan om ansvar för landsbygden och bekräftar det då gällande idealet att landsbygden bör klara sig själv genom att dra nytta av den globala marknaden, ett skifte som syns i flera SOU:er. I SOU 1989:55 föreslås satsningar på vuxenutbildning, kompetenscentra för kvinnor och kulturinsatser för att göra den befintliga befolkningen mer redo att rädda sina bygder och för att locka unga och högutbildade potentiella företagare att flytta till eller stanna kvar på landsbygden. Vidare blir det också tydligt att befolkningen på landsbygden anses behöva utbildning för att förstå naturresursernas betydelse för den industriella utvecklingen (SOU 2006:101) och för att tillgodose de nya näringarnas behov av kompetens (SOU 2006:101; SOU 2017:1). Fokusen här ligger alltså på hur landsbygdsbor ska utrustas för att axla ansvaret för sin hembygd och delta i den globala marknadsekonomin: målet är "en attraktiv, livskraftig, ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar landsbygd *som öppnar för ett brett medborgerligt deltagande och*

ansvarstagande” (SOU 2006:101: 34). Att landsbygdsbor ska ta ansvar blir alltså både ett mål och en väg mot målet.

Med denna ansvarsförskjutning följer också att SOU:erna uttrycker allt större tilltro till landsbygdsbors förmågor och egenskaper. I SOU 2003:29 framhålls exempelvis landsbygders starkare sociala samvaro (83) och platsgemenskap (85), och i SOU 2006:101 ses lokalt engagemang som en bra lösning på problemet med bristfällig samhällsservice på landsbygden (166). I SOU 2017:1 belyses *”en kreativ kraft* bland kvinnor och män som bor och bedriver verksamhet i landsbygderna” (61). Det blir alltså tydligt att landsbygdsborna nu inte bara förväntas ta ansvar för sina levnadsvillkor, utan att de också anses lämpade för uppgiften. Men sedan anas ännu ett skifte, nämligen när tanken om jämlikhet mellan stad och land kommer tillbaka.

Jämlikhetsmålet kommer tillbaka

De tre målsättningarna i SOU 2017:1 är: (1) ”Likvärdiga förutsättningar för medborgarna att arbeta, bo och leva i landsbygderna”, (2) ”Öka landsbygders förmåga att ta till vara förutsättningarna för företagsamhet och sysselsättning på ett långsiktigt hållbart sätt” och (3) ”Öka landsbygders möjligheter att bidra till en positiv utveckling av samhällsekonomin” (12). Den första målsättningen sätter levnadsvillkor i fokus och diskuterar detta i termer av samhällskontrakt och vad det vill säga att vara en medborgare. Den tanke som präglade diskussioner om levnadsvillkor på 1970-talet, att det skulle vara jämlikt mellan stad och land (4.1.2), kommer intressant nog tillbaka när rapportförfattarna skriver: ”Vår mest grundläggande utgångspunkt är att landsbygderna ska ges samma förutsättningar att utvecklas som andra delar av vårt land och ge de som arbetar, bor och lever i landsbygderna likvärdiga förutsättningar till ett gott liv” (58). Det heter också: ”Arbetet för att jämna ut skillnader i levnadsvillkor i olika delar av landet är långsiktigt, men det behöver starta nu!” (60). De antaganden som underbygger de här formuleringarna är dock annorlunda.

Det är först och främst värt att notera den centrala roll som ekonomisk tillväxt (som jag analyserar vidare i nästa avsnitt), här mestadels genom företagande, okritiskt tillskrivs för att förverkliga målet om likvärdighet. Företagsamhet dyker upp redan i andra målsättningen (SOU 2017:1: 12). Direkt efter formuleringen om att arbetet med att jämna ut levnadsvillkoren behöver starta nu skriver rapportförfattarna: ”Utvecklingen i landsbygderna har under lång tid gått i en riktning som står i strid med en sådan ambition. Resultatet har blivit att näringslivets potential inte har utnyttjats och att skillnaderna i tillgång till offentlig service mellan olika landsdelar har ökat” (60). Här blir likvärdiga förutsättningar och näringslivets potential sammanvävda: å ena sidan behövs företagandets/näringslivets potential eller den ekonomiska tillväxten för att förverkliga målet om likvärdiga levnadsvillkor, men å andra sidan antas det vara *på grund av* att levnadsvillkoren inte är likvärdiga (”utvecklingen [...] står i strid med en sådan ambition. Resultatet har blivit att ...”) som företagandets/näringslivets potential eller den ekonomiska tillväxten inte kan åstadkomma den positiva förändring som efterfrågas. Samma tudelade resonemang fortsätter sedan:

En fortsatt tudelning av vårt land kan inte accepteras varken av ekonomiska, sociala, miljömässiga eller demokratiska skäl. Landsbygden erbjuder många av lösningarna när det gäller framtidens utmaningar, inte minst inom klimatpolitiken, men då måste det vara möjligt att verka och bo där. (60)

Att åstadkomma likvärdiga levnadsvillkor på landsbygden blir alltså dels en fråga om rättvisa eller principer om medborgarskap och samhällskontrakt, dels en fråga om att främja konkurrenskraft, företagande och ekonomisk tillväxt. Det finns också ödesmättade antydningar om ojämlikhetens risker: "Om det uppstår en alltför omfattande känsla av att vara övergiven av samhället kan detta hota de demokratiska institutionernas legitimitet" (67). Likvärdiga förutsättningar blir således inte enbart något som skapar och skapas genom tillväxt, utan också en fråga om att upprätthålla tilltro till samhällskontraktet och den svenska demokratin. Även om formuleringarna om likvärdiga förutsättningar för tankarna till SOU:erna från 1970-talet, har det alltså skett en förskjutning i fråga om hur denna likvärdighet ska uppnås, vad som står på spel, vad som anses som rimliga åtgärder och vilken roll som tillskrivs ekonomisk tillväxt. Detta för oss till den andra delen av den här analysen, som handlar om just ekonomisk tillväxt.

Ekonomi

Det finns många ekonomiska aspekter som är relevanta för representationen av landsbygden. I den här delen analyserar jag tre teman som är framträdande under olika perioder i det studerade materialet.

Strukturrationaliseringar av skogs- och jordbruk

"Även om förutsättningarna i många avseenden är olika finns det många gemensamma drag i landsbygdens utveckling. Den har formats av strukturrationaliseringar" (SOU 1989:55: 116). I det här citatet fångar regionalpolitiska SOU 1989:55 något som ofta uttryckligen identifieras som ett problem för landsbygden i SOU:er mellan 1970-talet och 1990-talet, nämligen strukturrationaliseringar. I det här avsnittet visar jag hur dessa beskrivs och analyserar problemets två delar.

Den ena delen handlar om strukturrationaliseringen som en näst intill ohejdbar kraft som stryper möjligheterna att försörja sig som lantbrukare på landsbygden. Till exempel beskrivs omvandlingen av jord- och skogsbruket som "till stora delar naturgiven" (SOU 1980:47: 121). I SOU 1997:74 definierar kommittén för reformeringen av EU:s gemensamma jordbrukspolitik glesbygdspolitiken som "avfolkningen av det inre Norrland *till följd av* strukturomvandling inom jord- och skogsbruket" (182). Att strukturomvandlingen ses som orsaken till avfolkning är inte i sig överraskande, men det är ändå värt att notera att omvandlingen inte problematiseras direkt. Snarare tycks strukturrationaliseringen te sig som en närmast naturgiven förutsättning som landsbygdsbor och de som försöker utveckla landsbygden behöver förhålla sig till. Det rör sig om en viss förskjutning i förhållande till framställningen i exempelvis

regionalpolitiska SOU 1970:3, där det konstateras: "De alltför små folkmängderna kan ytterst sägas ha uppkommit genom den tilltagande koncentrationen och *kravet* på större enheter inom olika näringsgrenar" (216). Att det här talas om "krav" visar på en förståelse av att strukturrationaliseringen inte är som en naturkraft, utan något som skapas av politiska beslut på olika nivåer. På liknande vis framhålls i regionalpolitiska SOU 1980:47 begreppet "balanserad kontraktion" där "lantbrukets krympning och skogsbrukets eventuella sysselsättningsminskning inte går fortare än att den kan kompenseras genom expansion i andra sektorer" (123), vilket antyder att krympningen är något som åtminstone delvis går att kontrollera.

En annan del är paradoxalt nog att jordbruket inte är tillräckligt modernt, produktivt och rationaliserat. I SOU 1984:86 anses att syftet med strukturrationaliseringen bör vara att bygga upp "*effektiva* jordbruksföretag" (35) och att stödja "*rationella* familjeföretag" (480). Det här antyder att problemet är att vissa nuvarande företag inte är effektiva eller rationella. I rapporten utpekas flera problem med ineffektivitet och överproduktion. På grund av överproduktion (som uppstår när jordbrukets produktion inte motsvaras av konsumenternas konsumtion) får jordbrukarna lägre ersättning, vilket kommer göra att det blir färre jordbrukare, spås i SOU 1984:86 (295). Detta är positivt, enligt utredningen, eftersom ineffektiva företag sällas ut, men samtidigt kan det också bli ett regionalpolitiskt problem. Däremot ser utredningen också att problemet kanske inte behöver bli så stort om minskningen av antal jordbrukare sammanfaller med exempelvis pension. Samtidigt konstaterar utredningen också att jordbrukare bör få ett visst ekonomiskt stöd för att kunna fortsätta sin verksamhet och uppmuntras att producera mer än vad som konsumeras nationellt, eftersom det kan ge både lönsam export och arbetstillfällen på landsbygden (SOU 1984:86: 22–27).

Dessa två delar, att strukturrationaliseringen kapar sysselsättningen och att jordbruket måste rationaliseras, framställs dock inte som motsägelsefulla, utan verkar kunna samexistera, även om detta skiljer sig åt i olika typer av utredningar. I glesbygdsutredningen 1972:56 och i SOU 1970:3 om regional utveckling beskrivs strukturrationaliseringen som en anledning till att det är svårt för människor att sysselsätta sig och i förlängningen, för en del, att bo kvar på landsbygden. Samtidigt utpekar jordbrukspolitiska SOU 1972:56 låg rationaliseringsgrad av jordbruket, särskilt i Norrland, som ett problem där rationalisering är lösningen.

De två delarna av problemet förs samman i regionalpolitiska SOU 1989:55, som konstaterar att arbetstillfällen på landsbygden har försvunnit till följd av rationalisering av skogs- och jordbruket och att lokala näringar flyttar till mer gynnsamma miljöer utomlands, men samtidigt antyder att framtiden ändå ligger i vidare rationalisering och globalisering: "Framtiden för Inlandet kommer därför att avgöras av i vilken mån man lyckas skapa en gynnsam miljö för befintliga företag att tillägna sig teknisk förnyelse, utveckla nya produkter, finna nya marknader och ha en kunnig arbetskraft" (20). Men rationaliseringens fokus på storskalighet är samtidigt inte helt obestridd. I SOU 1997:74 om EU:s jordbrukspolitik, miljö och regional utveckling föreslås att "eftersom glesbygdens ekonomi ofta bygger på småskalighet är det viktigt att allmänna regler och villkor inte ensidigt gynnar storskalighet. Om politiken skall vara till största

gagn för glesbygden är det vidare motiverat att fokusera en region snarare än en specifik sektor” (SOU 1997:74: v).

Konkurrenskraft och marknadsanpassning

Framåt 1980- och 1990-talen märks en allt större tilltro till marknaden och den globala ekonomin som ett sätt att lösa landsbygdens problem: genom att dra nytta av marknaden och näringslivets potential ska landsbygderna bli platser som lever och frodas där det går att både jobba och bo, och nyckeln är konkurrenskraft. Det här illustreras nedan.

SOU 1997:74, som handlade om förslag till förändringar av EU:s jordbrukspolicy, fokuserar på att främja ekonomisk tillväxt genom konkurrenskraft. SOU:n konstaterar att landsbygdens ”negativa bidragsberoende” (SOU 1997:74: 183) är ett särskilt stort problem. I utredningen beskrivs under rubriken ”Utgångspunkter för analyser” att ”stöd till landsbygdsutveckling bör i första hand riktas till *framåtsyftande satsningar* medan långvarigt stöd till *icke-konkurrenskraftiga* aktiviteter, s.k. konserverande stöd, bör undvikas” (114). Här finns alltså ett antagande om att företagande på landsbygden måste framåt, så att landsbygden ska kunna dra nytta av den fria marknaden och den globala ekonomin.

Den här idén syns redan i SOU:er på 1980-talet, som beskriver att ”marknadsekonomin bör ges betydande spelrum” (SOU 1984:86: 26) och att ”det regionala problemet är [...] att attrahera så stor del av världsefterfrågan att den regionala utvecklingspotentialen tas tillvara” (SOU 1989:55: 16). Här märks en stor tilltro till att den globala marknadsekonomin ska skapa utveckling – vilket landsbygden alltså antas behöva – om den bara får spelrum och om regioner lyckas delta i den globala marknadsekonomin, exempelvis genom att attrahera världsefterfrågan, på rätt sätt. Exempel på strategier för detta är statliga investeringar i infrastruktur på landsbygden och stöd till ”framtidsorienterade” företag, bland annat inom jordbruket (SOU 1984:86). Det är aldrig tal om att staten inte ska vara inblandad i marknaden, men statens inblandning ska vid den här tiden syfta till att väcka marknadsekonomin potential. Som tidigare diskuterats finns också lösningsförslag som syftar till att anpassa landsbygdsborna till marknadens behov (se 4.1.3). Något som också betonas är vikten av att lyfta fram landsbygdens fördelar, såsom naturresurser och låga kostnader för lokaler (1997:74) samt rekreativsmöjligheter och kultur (1989:55; även 2003:29), för att attrahera såväl företag och entreprenörer som turister och inflyttare.

Detta tänkesätt fortsätter i de landsbygdspolitiska SOU:erna från 2000-talet, där två problem relaterade till arbete och företagande på landsbygden anses vara dålig kompetensmässig matchning mellan människor och arbetstillfällen på landsbygden (SOU 2006:101) och avsaknad av förutsättningar för ett diversifierat näringsliv. Dessa problem beror dels på att näringspolitiken inte tar hänsyn till landsbygdens unika sociala, ekonomiska och ekologiska kontext (SOU 2003:29) och på att landsbygden är alltför beroende av enskilda näringar, företag eller jordbruk (SOU 2006:101), dels på att målkonflikter som den mellan miljöskydd och etablering av nya industrier gör det svårt att utnyttja naturresurserna (2006:101). Även om det konstateras att ”lokalbe-

folkningen på landsbygden [ofta trängs] mellan bevarande och exploateringsintressen, där utrymmet för lokala behov och intressen är litet" (124), sägs det också att det är "angeläget att ge utrymme för entreprenörer [...] att nyttja landsbygdens naturresurser för att utveckla företagen och skapa arbetstillfällen" (124). Dessa lösningsförslag syftar alltså till att på olika sätt anpassa landsbygden och dess marknadsföring så att den kan stärka sin konkurrenskraft, tillgodogöra sig den globala marknadens fördelar och därmed åstadkomma ekonomisk tillväxt.

En utredning som avviker något är SOU 2003:29, författad av landsbygdsvetaren Erik Westholm som grund för Sveriges första gemensamma landsbygdspolitik. Ett genomgående problem i SOU 2003:29 tycks vara att det i brist på landsbygdspolitik som sådan funnits en bristande förståelse för landsbygdens särskildhet och mångfald i tidigare regional- och jordbrukspolitik, och även tillväxtnormen verkar ställvis ifrågasättas, mestadels mellan raderna. Rapportförfattaren konstaterar exempelvis i en kritik av regionalpolitiken: "Å ena sidan *passar inte landsbygden med sina glesta strukturer in i det rådande tillväxtparadigmet*. Å andra sidan tenderar regionförstoringen och strävan efter att länka samman landsbygder, tätorter och städer till större områden att dölja landsbygdens egna förutsättningar" (52). Även om det i SOU 2003:29 finns ett antal förslag om hur tillväxt kan främjas på landsbygden, utpekas genom ett sådant här konstaterande att det finns en tillväxtnorm (genom det faktum att den benämns), att den är dominerande (genom det faktum att den betecknas som ett paradigm) och att den inte är naturgiven eller evig (det "rådande tillväxtparadigmet" antyder att en tillväxtnorm må dominera just nu, men skulle kunna ge vika för något annat i framtiden genom ett paradigmskifte).

På liknande vis kan viss systemkritik i SOU 2003:29 skönjas, exempelvis genom konstaterandet: "Sammanfattningsvis [...] finns [det inte] en sammanhållen landsbygdspolitik. Inom den regionala utvecklingspolitiken som sorterar under Näringsdepartementet finns Glesbygdverket och några landsbygdspolitiska styrmedel men *målen för detta politikområde är formulerade så att landsbygden inte passar in*" (53). Detta är ett sätt att ta fram och vända på det bakomliggande problemet: i stället för att låta ett bakomliggande problem vara landsbygdens oförmåga att anpassa sig efter systemet, föreslås genom den här formuleringen att problemet kanske ligger i systemets utformning. Med tanke på sammanhanget för SOU 2003:29, att dess syfte var att föreslå riktningen för Sveriges nya landsbygdspolitik och att arbetet leddes av en kritisk landsbygdsvetare, är det förståeligt att kritik av rådande system har en plats i den här SOU:n på ett annat sätt än i andra SOU:er, även om kritiska forskare ingått i expertgrupperna i många av de studerade SOU:erna. I efterföljande landsbygdspolitiska SOU:er märks dock en mer genomgående tilltro till både tillväxtnormen och idén att landsbygden behöver passas in i den. Tanken om landsbygdens särskildhet finns dock kvar, vilket illustreras nedan.

Landsbygdspolitik och Sveriges gröna tillväxt

Jämfört med tidigare SOU:er är ordalagen i 2000- och 2010-talens landsbygdspolitiska SOU:er slående optimistiska och lägger ett stort fokus på möjligheter. Möjligheter

till ekonomisk tillväxt inger hopp, särskilt i ljuset av klimatförändringarna och den marknad för mer miljövänliga produkter som förutspås. Det här avsnittet illustrerar och analyserar detta skifte.

Diskursen om landsbygdens naturresurser i SOU 2006:101 och SOU 2017:1 präglas av hoppfullhet, där SOU 2006:101 exempelvis konstaterar att gruvor snabbt kan generera många jobb (85) och spår att den här typen av industriell utveckling kommer att gynna landsbygder med platsbundna resurser. I SOU 2006:101 resoneras även om att utvecklingen av entreprenörskap och areella näringar på landsbygden i respons till växande framtidsmarknader för gröna produkter kan *”ge hela landet en mer tillväxtinriktad, socialt ansvarsfull ekonomi”* (83). *”Hela landet”* kan här förstås på två sätt: behovet av att ställa om till en fossilfri eller biobaserad ekonomi kan dels vara en möjlighet att främja ekonomisk tillväxt *”i hela landet”* (med andra ord även på landsbygden), dels innebära att utveckling av industrier och företagande på landsbygden leder till tillväxt *”i hela landet”* (med andra ord den nationella ekonomin). Detta resonemang förstärks i SOU 2017:1, som sammanfattar varför det är viktigt att landsbygden lever och växer med dess roll i Sveriges gröna tillväxt:

I landsbygderna finns ett vitalt näringsliv med höga produktionsvärden som måste ges goda förutsättningar att möta framtida marknader. En del av detta näringsliv utgår från platsbundna resurser som är viktiga för Sverige som helhet. Bland annat är landsbygdernas natur- och kulturmiljöresurser viktiga för att ta Sverige in i en biobaserad och fossilfri ekonomi och för att göra Sverige till en utvecklad besöksnation. Därför är det viktigt med befolkade, aktiva och växande landsbygder. (SOU 2017:1: 11)

Citatet visar också en annan viktig aspekt av 2000-talets syn på landsbygden, nämligen att landsbygdsutveckling inte bara handlar om landsbygdens överlevnad, utan om att landsbygden ska bidra till, eller till och med driva, den ekonomiska utvecklingen i hela Sverige. Denna tanke är central i SOU 2017:1, som lyfter fram landsbygdens roll i Sveriges klimatomställning och gröna tillväxt. Landsbygden – eller närmare bestämt de platsbundna naturresurser som finns på landsbygden – anses spela en nyckelroll på de *”framtidsmarknader”* som den biobaserade och fossilfria ekonomin förväntas utgöra: *”Landsbygderna har goda förutsättningar att stärka Sveriges utveckling mot en grön ekonomi genom framväxten av en biobaserad ekonomi och en miljödriven näringslivsutveckling”* (61).

Diskussion

I analysen av SOU:er från 1970 till 2017 har jag identifierat några viktiga, inte helt oväntade skiften i hur landsbygden framställts. Det handlar om vilka som har ansvar för landsbygden, vad som förväntas av landsbygden – särskilt i klimatförändringarnas tid – och hur tillväxten har antagit en central roll. Dessa tre övergripande skiften diskuteras nedan.

Vilkas ansvar är landsbygden?

I bilden av hur ambitioner om likvärdiga förutsättningar funnits, försvunnit och kommit tillbaka i framställningen av landsbygden blir det tydligt att det samtidigt skett en ansvarsförskjutning. I början av tidsspannet, slutet av folkhemsepoken, verkar det vara närmast en moralisk fråga att människor ska kunna leva i hela landet, och det föreslås olika, i dag närmast otänkbara, idéer om hur staten kan se till att detta blir möjligt. Det finns också en tanke om att det är bättre för alla om urbaniseringen inte går för snabbt, så det ligger i hela landets intresse att människor kan bo kvar på landsbygden.

I takt med skiftet mot den globala ekonomin blir problemet i stället hur landsbygden ska passas in i marknaden så att tillväxten ska kunna lösa landsbygdens problem. I detta första skifte får marknaden en viktig roll, eftersom handeln främjar exporten och konkurrensen ska göra landsbygden mer effektiv och produktiv så att den kan dra nytta av globaliseringen och få ekonomisk tillväxt. Staten är också närvarande i detta narrativ, men dess roll har förskjutits. Nu handlar statens ansvar för landsbygden snarast om att stödja näringslivets och marknadsekonomis utveckling, så att dessa kan lösa landsbygdens problem.

Det andra skiftet äger rum i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet, då alltmer ansvar läggs på själva landsbygden. Skiftet mot lokalt ledd utveckling hänger delvis ihop med att Sverige 1995 blev en del av EU, och mycket av EU:s strategier för landsbygdsutveckling handlar om lokala utvecklingsgrupper. Men som Forsberg (2022) noterat uppstod byarörelsen, i form av motstånd mot det man såg som nedmontering av landsbygden, före EU-inträdet. När Sverige blev en del av EU omvandlades det radikala alternativ som byarörelsen utgjort initialt till en del av en konventionell tillväxtorienterad utvecklingsdiskurs (Forsberg 2022). Detta syns i min analys av hur den tidens SOU:er framställer landsbygdsbor som bäst lämpade att driva utvecklingen av sin landsbygd.

I den senaste landsbygdspolitiska SOU:n, SOU 2017:1, verkar ett tredje skifte i ansvarsfrågan äga rum. Nu återkommer målsättningen om likvärdiga förutsättningar, till synes av två huvudsakliga anledningar. Dels blir frågan om levnadsvillkoren på landsbygden aktuell mot bakgrund av rädsla för missnöje bland landsbygdsbor och det faktum att landsbygden vid den här tiden blivit ett politiskt objekt i Sverige (Lundgren & Johansson 2017), även om relationen *mellan* stad och land fortfarande inte politiseras nämnvärt. Dels handlar det också om något annat, nämligen att klimatomställningen sedan 2006 och än mer 2017 ses som en räddande möjlighet för landsbygden. Landsbygden – som här liksom Nilsson och Lundgren också funnit inte sällan verkar innefatta även städerna i Norrland (2015) – ska nu inte bara kunna rädda sig själv, utan under denna process även bli en motor för hela Sveriges gröna tillväxt (Garbis m.fl. 2024; Eriksson m.fl. 2025). Problemen nu handlar om att på olika sätt tillgängliggöra landsbygdens naturresurser. Enligt den tolkningen påminner dessa framställningar alltså om resultaten i Lundbergs och Nilssons studie av motioner från 2010-talet, där de fann att landsbygden ständigt ansågs vara i behov av hjälp: antingen hjälp att ta vara på sin potential eller hjälp att hantera sin brist på resurser (Nilsson & Lundgren 2018).

En ny tid?

Är den optimistiska framställningen av landsbygden i klimatomställningens tid något nytt? Sett till det studerade tidsspannet är det nytt att landsbygden tänks kunna driva hela Sveriges ekonomi, att landsbygden framställs som en resursbas och att man knyter förhoppningar till den gröna industrialiseringen. Men sett i ett längre perspektiv är det kanske inte så nytt att landsbygden – särskilt om den likställs med Norrland – ses som en källa till naturresurser som staten kan ösa ur för att dra fördel av en ny global marknad. Det klassiska citatet ”i Norrland hava vi ett Indien”, som rikskansler Axel Oxenstierna ska ha yttrat redan på 1600-talet, ligger nära till hands, liksom nutida dekoloniala analyser av Sveriges självbild som ett grönt föregångsland som bygger på koloniala praktiker både inom landet – till exempel i Sapmi – och i förhållande till det globala syd (Arora-Jonsson 2022; Arora-Jonsson & Stiernström 2025). Likaså finns paralleller till historien om hur utbyggnaden av norrländska älvar inte bara skulle generera elektricitet, så att svenska industrier kunde dra nytta av en växande marknad i det krigshärjade Europa, utan också modernisera landet och bringa välfärd till lokalsamhällena. Även då pyrde förstås ett missnöje som en del spelade på och som andra försökte stävja (Anshelm 1992; Löwgren 2021). Framställningen i SOU 2017:1 är förstås ingen fullständig upprepning, men nog hörs historiens vingslag. Samtidigt är sammanhanget, med klimatkris, inbiten tillväxtnorm, nytt medielandskap och otaliga andra aspekter, annorlunda. Sammantaget ser jag framställningen av landsbygden i klimatförändringarnas tid som delvis ny.

Tillväxtnormens etablering

Att tillväxt är ett centralt mål för politiken är välkänt och har kommit fram i även andra studier som på olika sätt behandlar hur den svenska landsbygden framställs (Vallström 2014; Syssner 2018; Nilsson & Lundgren 2018; Forsberg 2022). Genom min analys har jag illustrerat hur tillväxtnormen börjar få den här dominerande ställningen redan i SOU:er från början av 1980-talet i diskussionen om strukturrationaliseringarna. Det bakomliggande problemet, som WPR-metodens första två frågor belyser och som återkommer från den tiden och framåt i lite olika tappningar, är hur landsbygden ska passas in i tillväxtnormen och kunna ta del av möjligheterna: landsbygden behöver *utvecklas*. Vad jag också illustrerar i min analys är att imperativet att växa, eller att frånvaron av tillväxt är ett problem, gäller både befolkning och ekonomi. Ekonomisk och befolkningsmässig tillväxt hänger ihop. Att ha en liten, krympande eller åldrande befolkning ses som ett problem på landsbygden när det exempelvis finns för få personer för att viss samhällsservice ska kunna finnas.

Det jag särskilt vill lyfta fram är att befolkningsmässig och ekonomisk tillväxt är två sidor av tillväxtnormens mynt. För att sammanfatta vad bilden av att landsbygden behöver utvecklas handlar om, kan man säga att ett bakomliggande landsbygdsproblem, utifrån de lösningar som föreslås i materialet, uppkommer genom frånvaron av tillväxt (även om många landsbygder också växer) i ett samhälle som kommit att präglas av tillväxtnormen. Det är således inte överraskande att vissa landsbygdsforskare ser icke-växande landsbygder som spännande platser för att studera alternativ utanför

tillväxtnormens gränser (Shucksmith & Brown 2016; Syssner 2018; Westholm 2018; Löwgren & Syssner 2025). Det är kanske så att när vi försöker förstå hur bilden av landsbygden skapas, liksom utmanar den genom att studera hur olika verkligheter i det som kallas landsbygden egentligen ser ut (Löwgren & Syssner 2025), belyser vi också hur tillväxtnormen produceras och producerar, hur den hålls samman och spricker upp, och hur dess förkämpar och motståndare organiserar sig.

Slutsatser

Den här studien har tagit fasta på den till synes välkända bilden av den svenska landsbygden och velat följa empiriskt hur den har sett ut och förändrats över tid med fokus på staten som en arena där landsbygden representeras. De frågeställningar som har väglett undersökningen är hur landsbygden har framställts i SOU:er mellan 1970 och 2017 och hur framställningarna har förändrats. Bilden brukar sägas bestå i en dikotomi, där landsbygden å ena sidan ses som övergiven och bakåtsträvande, å andra sidan som naturskön och idyllisk, men empiriska studier avbildar av landsbygden över tid har saknats. I den här studien har jag undersökt hur landsbygden framställts och hur detta förändrats under ett halvt sekel genom att fokusera på vad SOU:er framställer som landsbygdens problem, explicit (genom vad som betecknas som problem) och implicit (genom de lösningar som föreslås).

Med utgångspunkt i WPR-metoden (Bacchi 2012) har studien analyserat vad det är för "problem" som representeras (fråga ett), vad som ligger till grund för framställningen av "problemet" (fråga två), hur framställningen av "problemet" vuxit fram (fråga tre) samt vad som lämnas oproblematiserat eller osagt i denna problemframställning (fråga fyra). Resultaten i sig är inte så överraskande, eftersom bilderna av landsbygden i stora drag reflekterar generella samtida politiska och ekonomiska svängningar, såsom 1980-talets tilltro till den globala ekonomin, 1990-talets fokus på lokalt inflytande, 2000- och 2010-talens ökande intresse för landsbygden som politiskt objekt och för klimatomställning som en lovande affärsmöjlighet. Det som framställs som landsbygdens problem (fråga ett och två) handlar om befolkning och ekonomi och om att anpassas till en framväxande tillväxtnorm som ofta, men inte alltid, ses som löftesrik, obevaklig och oproblematisk (fråga fyra). Landsbygden tycks alltid behöva utveckling. Detta svarar mot bilden av landsbygden som övergiven, bakåtsträvande eller omodern och är en del av den bild av landsbygden som jag har kunnat följa genom årtiondena i mitt material.

Den mer positiva sidan av den typiska bilden av landsbygden, att landsbygden är idyllisk, naturskön eller exotisk, är mindre framträdande i materialet. Nog kan de positiva framställningarna av landsbygdens drivna och kreativa invånare ses som stundtals exotiserande, och vackra vyer och social sammanhållning kan ibland listas som exempel på landsbygdens fördelar. De landsbygdspolitiska SOU:erna från 2003 och framåt är visserligen mer optimistiska, fast främst beträffande landsbygdens *utvecklingsmöjligheter*. Här är ett exempel på att WPR-analysen kan synliggöra hur lösningar (här diverse utvecklingsmöjligheter) förutsätter bakomliggande problem (här

att landsbygden inte är ”tillräckligt utvecklad”). I likhet med Nilsson och Lundgren i deras analys av politiska motioner (2018), finner jag att bilden av landsbygden som en plats i behov av hjälp eller utveckling är mer framträdande än den idylliska bilden. Det skulle kunna vara så att denna aspekt av den typiska bilden av landsbygden inte framför allt reproduceras inom en storpolitisk diskurs, utan är tydligare i andra arenor, såsom (sociala) medier och platsmarknadsföring (t.ex. Lundgren & Liliequist 2020).

I de senaste SOU:er som behandlar klimatförändringarna berörs landsbygden, då industrier för klimatomställningen ses som ett nytt och lovande sätt att skapa tillväxt på landsbygden, men jag menar att detta bara delvis är nytt. Tillväxt som en följd av klimatomställningen framställs inte bara som en räddning för landsbygden själv, utan också som ett sätt för landsbygden att fungera som resursbas och motor för hela Sveriges ekonomi. Synen på landsbygden i klimatförändringarnas tid är inte ny i det att ett stort skeende – klimatomställning på 2000-talet, globalisering på 1980-talet – ska skapa tillväxt, inte heller i det att industrialisering på landsbygden ska lyfta hela landets ekonomi och göra Sverige till en ledare (Löwgren 2021; Arora-Jonsson & Stiernström 2025). Det som också består är den enorma tilltron till tillväxten, som för att återknyta till den fjärde frågan i WPR-metoden efterhand blivit alltmer oproblematiserad och oemotsagd. Något som däremot dyker upp i SOU 2017:1 är varningarna om att problemen på landsbygden och upplevelsen av ojämlikhet mellan stad och land kan få konsekvenser, inte bara för de landsbygdssamhällen det gäller, utan också för demokratin. Jämlika förutsättningar, som underbyggde 1970-talets rättviseorienterade politik för landsbygderna, återkommer alltså i utredningen 2017, men i ny och något ödesmättad tappning.

Poängen med denna översiktliga analys är således inte främst att göra överraskande upptäckter, utan att rikta uppmärksamheten mot hur det vi observerar i dag om landsbygden och dess bilder bygger på framställningar som gjorts tidigare (fråga tre). Det blir till exempel förståeligt att motioner från båda sidorna av det politiska spektrumet eftersträvar tillväxt (som Nilsson & Lundgren 2018 fann) och att Norrland ses som en resurs (Nilsson & Lundgren 2015) om, som jag visar, statliga utredningar konstruerar landsbygden som en resursbas där medborgarna behöver utbildas för att inse värdet av naturresurserna och tillgängliggöra dem för marknaden. Likaså ser vi i dag en situation där populistiska partier profiterar på vissa landsbygdsbors känsla av att vara övergiven, missförstådd eller missgynnad (Arora-Jonsson & McAreavey 2023) och hur demokratiska institutioner omformas och utmanas, något som förutspåts av såväl statliga utredningar (SOU 2006:101, SOU 2017:1) som forskare (Rönblom 2014; Vallström 2014). Detta illustrerar relevansen av den här longitudinella, översiktliga studien som ett komplement till de detaljerade djupdykningar i framställningar av landsbygden som finns sedan tidigare.

Nog är det lätt att i efterhand se den här typen av utveckling. Att peka ut riktningen framåt är desto svårare. Men i min analys har jag visat hur tillväxtnormen har antagit en självklar plats i synen på landsbygden, samtidigt som det sedan den sista SOU:n i den här studien skrevs, 2017, har hunnit utbryta en global pandemi, krig i Europa, förvärrade klimatförändringar med konsekvenser för den globala livsmedelsproduktio-

nen och tullkrig, som alla skakat om den globala ekonomin ordentligt. Med tanke på allt detta menar jag ändå att en fråga som landsbygdsforskare i dag bör ägna sig mer åt är just hur tillväxtnormen, i fråga om både befolkning och ekonomi, producerar och produceras i landsbygderna, hur den börjar spricka och hur man försöker att hålla ihop den, hur och av vilka dess beståndsdelar utmanas och omformuleras. Likaså bör man ägna sig åt de alternativ som finns eller skulle kunna finnas på platser som inte passar in i tillväxtparadigmet.

Tack till personer och institutioner som bidragit

Författaren tackar Simon Haikola och Jonas Anshelm för deras utmärkta handledning. Likaså riktas ett varmt tack till Sociologisk Forsknings redaktörer och tre anonyma granskare för deras hjälpsamma kommentarer och vägledning i arbetet med artikeln.

Referenser

- Anshelm, J. (1992) *Vattenkraft och naturskydd. En analys av opinionen mot vattenkraftsutbyggnaden i Sverige 1950–1990*. Linköping: Linköpings universitet.
- Arora-Jonsson, S. (2022) "Systemskifte för vem. Landsbygden och den stora galenskapen", 517–537 i N. Altermark & M. Dahlstedt, *Bortom systemskiftet: mot en ny gemenskap*. Stockholm: Verbal.
- Arora-Jonsson, S. & R. McAreavey (2023) "From crisis to sustainability. The politics of knowledge production on rural Europe", *Sociologia Ruralis* 2023(63): 771–792. <https://doi.org/10.1111/soru.12446>
- Arora-Jonsson, S. & A. Stiernström (2025) "Toward a green transition. A post- and decolonial analysis of green state Sweden", 269–286 i M. McEachrane & L. Faye (red.) *Decolonial Sweden*. Routledge Studies on African and Black Diaspora 12. London & New York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Bacchi, C. (2012) "Introducing the 'What's the Problem Represented to Be?' Approach", 21–24 i A. Bletsas & C. Beasley (red.). *Engaging with Carol Bacchi: Strategic Interventions and Exchanges*. Adelaide: University of Adelaide Press.
- Ceccato, V., L. O. Persson & E. Westholm (2000) "Forskning om och för landsbygds- och glesbygdsutveckling. Kunskapsöversikt år 2000", Nordregio.
- Ehrlich, Paul. 1968. *The population bomb*. Rivercity Press.
- Eriksson, M., A. S. Lundgren & R. H. Eriksson (2025) "The heroes and killjoys of green megaprojects: a feminist critique", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 18(2): 341–357. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsaf002>
- Forsberg, A. (2022) "Rural community development in Sweden: from challenging to mainstream?", 121–42 i Z. Kravchenko, L. Kings & K. Jezierska (red.) *Resourceful civil society. Navigating the changing landscapes of civil society organizations*. Cham: Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-99007-7_5
- Garbis, Z., T. Heleniak, G. Poelzer, C. Söderberg & R. Orttung (2024) "'The ketchup effect.' Challenges in reconciling growth and justice in Northern Sweden's green transition", *Energy Research & Social Science* 112. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103537>
- Haikola, S & J. Anshelm (2023) *Staten, marknaden och industripolitikens återupprättelse. Visioner om transportsystemets klimatomställning, 2006–2022*. Linköping: Linköping University Electronic Press. <https://doi.org/10.3384/9789180750790>
- Halfacree, K. (1993) "Locality and social representation. Space, discourse and alternative definitions of the rural", *Journal of Rural Studies* 9(1): 23–37. [https://doi.org/10.1016/0743-0167\(93\)90003-3](https://doi.org/10.1016/0743-0167(93)90003-3)
- Lundgren, A. S. & A. Johansson (2017) "Digital rurality: Producing the countryside in online struggles for rural survival", *Journal of Rural Studies* 51: 73–82. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2017.02.001>
- Lundgren, A. S. & E. Liliequist (2020) "Utmana och bekräfta: andra bilder av landsbygden?", 165–183 i A. S. Lundgren (red.) *Makt, moral, motsånd: engagemang för norrländska landsbygder*. Umeå universitet: Institutionen för kultur- och medievetskap.

- Löwgren, S. (2021) "Investigating factors influencing community acceptance of established hydroelectric dams in northern Sweden", *Human Ecology Review* 27(1): 101–124. <https://doi.org/10.22459/HER.27.01.2021.06>
- Löwgren, S. & J. Syssner (2025) "Parallels and divergences. A thematic reading of degrowth and shrinkage literatures", *Planning Practice & Research* <https://doi.org/10.1080/02697459.2025.2530544>
- Nilsson, B. & A. S. Lundgren (2015) "Logics of rurality. Political rhetoric about the Swedish North", *Journal of Rural Studies* 37: 85–95. <https://doi.org/10.1016/j.jrurstud.2014.11.012>
- Nilsson, B. & A. S. Lundgren (2018) "'For a living countryside.' Political rhetoric about Swedish rural areas", *European Urban and Regional Studies* 25(1): 72–84. <https://doi.org/10.1177/0969776416679216>
- Rönblom, M. (2014) *Ett urbant tolkningsföreträde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy*. Umeå: Umeå universitet.
- Shucksmith, M. & D. L. Brown (2016) "Framing rural studies in the Global North", 31–56 i M. Shucksmith & D. L. Brown (red.) *Routledge International Handbook of Rural Studies*. London & New York: Taylor & Francis Group.
- Svensson, L. (2014) "Nu styr vi upp stan!", 145–187 i M. Vallström (red.) *När verkligheten inte stämmer med kartan. Lokala förutsättningar för hållbar utveckling*. Lund: Nordic Academic Press.
- Syssner, J. (2018) (red.) *Nya visioner för landsbygden*. Boxholm: Linneförlag.
- Vallström, Maria (2014) "Berättelser som plats, platsen som berättelse", 57–97 i M. Vallström (red.) *När verkligheten inte stämmer med kartan. Lokala förutsättningar för hållbar utveckling*. Lund: Nordic Academic Press.
- Westholm, E. (2018) "På landsbygden intet nytt?", 41–62 i J. Syssner (red.) *Nya visioner för landsbygden*. Boxholm: Linneförlag.

Lista över analyserade dokument

- Inrikesdepartementet (1970) *Balanserad och regional utveckling. Delbetänkande avgivet av expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU)*. SOU 1970:3. Stockholm: Esselte tryck.
- Jordbruksdepartementet (1970) *Jordbruket i norra Sverige. Betänkande avgivet av utredningen om stöd till jordbruket i norra Sverige*. SOU 1970:72. Stockholm: Esselte tryck.
- Glesbygdsutredningen (1972) *Glesbygder och glesbygdspolitik. Betänkande avgivet av glesbygdsutredningen*. SOU 1972:56. Stockholm: K. L. Beckmans tryckerier AB.
- Industridepartementet (1980) *Samspel för en balanserad utveckling i glesbygd. En forskarrapport från expertgruppen för forskning om regional utveckling (ERU)*. SOU 1980:47. Stockholm: Jernström Offsettryckeri.
- Jordbruksdepartementet (1984) *Jordbruks- och livsmedelspolitik. Huvudbetänkande av 1983 års livsmedelskommitté*. SOU 1984:86. Stockholm: Liber tryck.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1989) *Fungerande regioner i samspel. Slutbetänkande*

- av 1987 års regionalpolitiska kommitté. SOU 1989:55. Göteborg: Graphic Systems.*
- Jordbruksdepartementet (1997) *EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. Rapport till Kommittén för reformering av EU:s gemensamma jordbrukspolitik Kom-CAP. SOU 1997:74. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.*
- Näringsdepartementet (2003) *Mot en ny landsbygdspolitik. SOU 2003:29.*
- Jordbruksdepartementet (2006) *Se landsbygden! Myter, sanningar och framtidsstrategier. Slutbetänkande av Landsbygdskommittén. SOU 2006:101. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.*
- Parlamentariska landsbygdskommittén (2017) *För Sveriges landsbygger – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. Slutbetänkande av Parlamentariska landsbygdskommittén. SOU 2017:1. Stockholm: Wolters Kluwer.*

Författarpresentation

Sara Löwgren är doktorand på avdelningen Tema teknik och social förändring vid Linköpings universitet. Hennes forskning handlar om förändring i svenska landsbygger, såväl historiskt som i nutid, med särskilt fokus på klimatförändringar och vad som händer i krympande geografier.

Kontakt: Sara.lowgren@liu.se