



Det lilla i det stora och det stora i det lilla

Jämtland-Härjedalen och möjligheterna för en mer platsbaserad politik

Platsens betydelse

Dikt av Jimmy Alm till Reglabs årskonferens 2024

vi tar plats
i konferensrummet
vi ger plats
åt den som talar
vi andas ut
och gör plats
för någon annans ord
bland våra egna
vi litar på platsen
på att golvet kommer bära vår tyngd
på att luften går att andas
på personen intill
vi är trygga
en förutsättning
för att kunna tänka på andra platser
med omsorg
en plats består av sin omgivning
av sitt djurliv
sin historia
faktatexten på wikipedia
en plats består av siffror
antal invånare
medelinkomst och avstånd från Stockholm
en plats består
av den samlade informationen
i fabrikenas damm
en plats gömmer sina ledtrådar
i menyn på golfklubbens restaurang
en plats går att lära känna
genom att anteckna stämningen
mellan två huskroppar

det finns kommuner
som blivit så deprimerade
att de väntar på att dö
det finns bruksorter
som förlorat sin identitet
och med förfallet som näring
växt in i samtiden
som en vision
utan människor
finns det inga platser
de uppstår i våra sinnen
och definieras av våra ord
när vi besöker en plats
kan vi känna en smak
vi förstår ganska snart
om tröskeln är låg
för att bli en del
av något som vibrerar
likt en magnet
eller om luften är full
av tomma blickar
efter alltför många
svåra år
vilka konflikter
skulle kunna lösas med samtal
mellan grupper
i sina skyttegravar
och vilka utspridda delar
skulle kunna bilda en helhet
som ger riktning
till rörelsen framåt
vem är det som ställer frågan
finns det någon
som vill ha svar

platsens betydelse
vävs samman
av de som öppnar munnen
en språklig textil av EU-direktiv
detaljplaner
regionala mål
och den enskilda människans
faktiska liv
när vi lever på en plats
vet vi vad som saknas
och vad vi tycker om
kanske inte alltid med våra ord
men i känslan
när vi går med barnen till förskolan
törstar efter en cappuccino
eller kommer för sent
till dagens enda buss
betydelsen finns
hos var och en
som kallar platsen för hem
en mångtydig bild
som rör sig
lika konstant som människan
ska den ritas om
eller byta färg
behöver förändringen
samspele med de bilder som finns
och ägas av dem
som varje dag
målar platsen
med sitt liv

Innehåll

Inledning.....	3
Metod.....	5
2. En platsbaserad utvecklingspolitik – vad är det?	5
Ett diffust begrepp.....	6
Flera europeiska institutioner betonar vikten av att sammanhållningspolitiken är platsbaserad	7
I Sverige har vi varit försiktiga med att ta till oss den platsbaserade politiken	8
3. Hur kan man definiera platser för utveckling?	10
4. Områden för en platsbaserad utveckling i Jämtland?	13
Kulturgeografiska regioner	13
Fjällbygden.....	14
Svegsbygden	15
Strömsund/Dorotea.....	16
Storsjöbygden.....	17
Ragundadalen.....	18
E14 Söder.....	19
Samlad analys över de kulturgeografiska regionerna.....	19
Funktionella platser	20
Diskussion.....	22
5 Hur kan en platsbaserad utvecklingspolitik för bortom 2027 formas	23
Det behövs en svensk diskussion om behovet av en platsbaserad, territoriell politik.....	24
Formulera platsrelevanta mål.....	24
Governance – hur styr man sådana platser/delregioner	26
LEADER-modellen	26
ERUF-modellen	27
Interreg-modellen.....	27
Möjliga alternativ för en mer platsbaserad organisering av utvecklingsarbetet.....	27
LEADER-modellen	27
Mindre delområden inom ERUF-programmet	28
Konsekvenser av framtida ändringar inom sammanhållningspolitiken	28
Hur förbereder man sig?	28

1 Inledning

Politiken för utveckling och sammanhållning har under de senaste decennierna alltmer befästs som en politik för regional utveckling, där *regionen* (i Sverige länen) är den territoriella enhet till vilken politiska insatser koncentreras.

Detta är en utveckling som har understötts av Sveriges medlemskap i EU och de följande decennierna av utveckling och förändring av svensk regional utvecklingspolitik. Tidigare var regional utveckling i Sverige i hög grad en fråga för staten. Politiken för regioners utveckling har de senaste årtiondena förändrats i flera dimensioner¹.

Politikens mål har förändrats från ett nationellt formulerat mål om att utjämna mellanregionala skillnader, till ett mål om att regionerna ska växa ekonomiskt för att Sverige ska växa och nu senast till ett mål om hållbar utvecklings- och konkurrenskraft i alla delar av landet. Under denna utveckling är en grund också att regionerna själva ska formulera egna mål för sin utveckling.

Ansvar för politiken har i ett antal steg flyttats från statens regionala förvaltning (länsstyrelserna) till regionalt valda församlingar i form av regioner.

Innehållet i politiken har samtidigt och successivt breddats från att vara inriktad mot näringslivs- och innovationsfrågor till att omfatta ett större spektrum av politikområden, såsom klimat- och omställning, kultur, fysisk planering, kompetensförsörjning, med flera. Detta har bidragit till att göra den regionala utvecklingspolitiken mer relevant för fler, men det har samtidigt inneburit att konfliktytorna mot såväl statens myndigheters uppdrag som kommunerna har ökat och i vissa fall har det uppstått en otydlighet om vilken nivå som har initiativet och mandatet i olika frågor.

Finansieringen av politiken har samtidigt blivit mer komplex. Tillskotten i form av europeiska fondresurser har varit viktigt, men har också lett till en kamp mellan aktörerna om dessa resurser och hur de ska styras. Det regionala utvecklingsansvarets förankring i regioner med egna skattebaser har hittills inte satt några större avtryck i form av ökade regionala skatteresurser för politiken. Regionernas medel kommer fortsatt i allt väsentligt från statliga anslag (fräst anslaget 1.1 i statsbudgeten) som sedan kompletteras med europeiska fondresurser.

Politiken för hållbar regional utveckling är i dagsläget en politik som spänner över många olika sakpolitiska fält, där aktörer från flera nivåer är med och formar innehållet i politiken och där finansieringen kommer från många olika källor.

Den dominerande trenden under senare år har varit att befästa länen (regionerna, NUTS3) som den geografiska nivå som politiken utformas på och för. Med regional utveckling menar vi idag utvecklingen i länen. Det finns undantag från detta, t.ex. genom den geografiska avgränsningen av strukturfondsprogrammen (Eruf) som organiseras i 8 regionala program på nivån NUTS2 (t.ex. Mellersta Norrland) som innefattar mellan 1 och 5 län. Ett annat undantag är lokal utveckling inom landsbygdsprogrammet i form av LEADER som är organiserat i 40 mindre geografiska områden.

Regionernas roll i form av ansvariga för det regionala utvecklingsarbetet har också befästs de senaste åren, mest tydligt genom att samla det regionala utvecklingsansvaret hos regionerna i hela landet 2019. Detta uttrycks tydligast i lagen om regionalt utvecklingsansvar.

¹ [Regionerna 2019 och utvecklingsarbetet \(skr.se\)](#)

Blickar man ännu längre tillbaka har de ekonomiska resurserna för regional utveckling vuxit, främst genom adderandet av EU:s strukturfonder inom sammanhållningspolitiken, såsom ERUF.

Samtidigt är den regionala politikens fortsatta utformning inte oomstridd. Vi kan se flera olika trender som kan sägas utmana den regionala nivåns och regionernas ledande roll i utvecklingspolitiken. Det är inte konstigt att det är inom ramen för den europeiska sammanhållningspolitiken som dessa utmaningar är som tydligast.

Genom den nationella strategin, som introducerades första gången 2015, försöker regeringen och staten samordna det regionala utvecklingsarbetet, både med de nationella resurserna och med de europeiska fondresurserna². Ett annat exempel är introduktionen av nationella program inom regionalfonden. Från att tidigare ha genomförts enbart genom regionala (Nuts2) program så introducerades från 2014 också ett nationellt ERUF-program i Sverige. Detta fortgår också i nu pågående period (2021 – 2027).

Innehållet i den ERUF-finansierade delen av arbetet har också försökt samordnas på EU-nivå och genom andra nationella insatser. Ett exempel är styrningen av innovationsrelaterade insatser mot s.k. smart specialisering. Ett annat exempel är kraven på grön omställning inom tidigare tematiskt mål 4 och nuvarande politiskt mål 2 där de regionala resurserna för medfinansiering av insatserna är begränsade och genomförandet i hög grad blir beroende av nationellt styrda program såsom Klimatklivet.

I den nyligen lämnade utredningen om genomförandet av den framtida sammanhållningspolitiken i Sverige ges också flera förslag som skulle kunna innebära ett minskat inflytande för regionerna över den framtida sammanhållningspolitiken och över den regionala utvecklingspolitiken i stort³. Det handlar till exempel om att ta bort systemet med regionala program (NUTS2) och ersätta dem med ett nationellt program. Ett annat exempel är att avskaffa de regionala strukturfondspartnerskapen.

Parallellt med detta finns vissa motsatta tendenser, främst sådana som dyker upp under den något svårtydda benämningen platsbaserad utveckling. Aktualiseringen av begreppet platsbaserad utveckling verkar ha flera olika ursprung, såväl inom den europeiska sammanhållningspolitiken, som inom den svenska lokala och regionala utvecklingsdiskussionen samt inom akademien.

Även EU-kommissionen och Europaparlamentet lyfter i några nyligen publicerade dokument fram sammanhållningspolitikens platsbaserade inslag som en central och viktig del för fonderna i kommande programperioder.⁴ Man ser flera viktiga skäl för detta, bl.a. vikten av att öka politikens relevans ur medborgarnas perspektiv.

Denna rapport handlar om möjligheterna med en sådan platsbaserad utvecklingspolitik inom Jämtland-Härjedalen. Syftet med rapporten är att diskutera hur man skulle kunna utforma mindre geografiska områden, inom Jämtland-Härjedalen, för att genomföra en mer platsbaserad utvecklingspolitik. Uppdraget består av ett antal konkreta delfrågor:

- Vilka skulle dessa enheter/områden vara?
- Hur skulle man definiera och avgränsa dem?
- Hur kan de styras?

² Regeringsbeslut N2015/5297/RT, Nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 och [Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 \(regeringen.se\)](#)

³ [En ny organisation för förvaltning av EU-medel, SOU 2024:22 \(regeringen.se\)](#)

⁴ [Forging a sustainable future together - Publications Office of the EU \(europa.eu\)](#) och [The future of EU cohesion policy – the emerging debate \(europa.eu\)](#)

- Hur kan aktörerna förbereda sig på en sådan platsbaserad politik

Rapporten inleds dock med ett introducerande kapitel om vad platsbaserad utvecklingspolitik är och hur det har lyfts fram i olika sammanhang. Detta betyder att rapportens kapitel, förutom denna inledning, är:

2. En platsbaserad utvecklingspolitik – vad är det? Kapitlet syftar till att ge en introduktion till begreppet och lyfter fram pågående diskussioner inom EU, erfarenheter från forskning och svensk diskussion.

3. Hur kan man identifiera och avgränsa platser för utveckling? Där vi diskuterar hur sådana platser eller delregioner skulle kunna identifieras och avgränsas.

4. Områden för platsbaserad utveckling i Jämtland. Där vi utifrån diskussionen i kapitel 3 skissar på några möjliga sådana territoriella indelningar för en platsbaserad eller delregional politik.

5. Vad skulle en platsbaserad politik innebära för regional utvecklingspolitik bortom 2027. Här diskuterar vi för- och nackdelar, risker och möjligheter, med en platsbaserad politik. En viktig utgångspunkt är Jämtland- Härjedalens förutsättningar i form av gleshet, liten befolkning och stora avstånd. Diskussionen förs i några delpunkter:

a) Governance – hur styr man sådana platser/delregioner

b) Effektivitet?

c) Hur förbereder man sig?

Metod

Denna rapport bygger i huvudsak på analyser av olika dokument, såväl forskningsrapporter som positionspapper från aktörer som har arbetat på uppdrag av EU:s institutioner.

För att göra den regionala indelningen, illustrera och analysera de olika möjliga regionerna används det geografiska informationssystemverkyget Pupos Regionalutveckling, som tillhandahålls av Tillväxtverket.⁵

Regionerna i den delen av analysen är valda på två olika sätt, för det första utritade på frihand, och för det andra som funktionella platser baserade på modellens antagna restidsavstånd utifrån den punkt som har valts.

Pipos genererar med den utgångspunkten även ett urval generella data om det valda området. Det vill säga data för de olika regionerna, t.ex. antal invånare, sysselsättning, utbildningsnivå eller inkomster, som avser de valda områdena.

I huvudsak har Pupos nyttjat officiell statistik från 2022, eller från senast tillgängliga år.

2. En platsbaserad utvecklingspolitik – vad är det?

⁵ [Om Pupos | Pupos](#)

Fram till rätt nyligen var begreppet platsbaserad utveckling eller platsbaserad utvecklingspolitik relativt okänt i Sverige. Bland akademiker, t.ex. inom kulturgeografin, finns förstås en lång historia av att diskutera betydelsen av såväl platser som regioner, men i en bredare mening är det först de senaste åren som allt fler har uppmärksammat begreppet⁶. Syftet med det här kapitlet är att ge en bakgrund till begreppet, för att begripliggöra det huvudsakliga syftet med rapporten – nämligen att diskutera förutsättningarna för en mer platsbaserad utvecklingspolitik i Jämtland-Härjedalen.

Kapitlet innehåller tre delar: en första begreppsdiskuterande del, en andra som tar upp frågan om hur diskussionen kring en platsbaserad politik förs inom EU samt en tredje där vi diskuterar de svenska erfarenheterna av och förhållandet till en platsbaserad politik.

Ett diffust begrepp

En bra ingång till den aktuella forskningen om platsbaserad utveckling kan man få genom det gemensamma EU-OECD-projektet *Place based policies for the future*.⁷ Under 2023 har projektet genomfört sex olika workshops där seniora forskare har lagt fram och diskuterat tolv olika vetenskapliga uppsatser som beskriver och analyserar platsbaserad utvecklingspolitik ur olika infallsvinklar. Workshoparna syftar även till att stimulera den politiska diskussionen på alla nivåer.

Det kanske tydligaste resultatet från EU-OECD-projektet är att det inte är tydligt vad som avses med place based policies (PBP). Det förefaller som att en grundläggande definition handlar om att det är områden snarare än människor som är "målgruppen" för politikinstrumenten i PBP. Detta har av policymakers inom strukturomvandling och arbetsmarknadsområdet beskrivits som att PBP handlar om att flytta jobben till människorna (i ett område) snarare än att flytta människorna (från ett område) till jobben (i ett annat område).

Forskarna beskriver det vidare som att PBP passar väl för moderna samhällsutmaningar som är komplexa och spänner över många sektorer och där det krävs att lösningarna tar stor hänsyn till lokala och regionala variationer. Men PBP kan också vara effektivt som princip då det ökar möjligheten att fånga upp och ta till vara resurser som med en annan (mer generellt utformad) politik skulle kunna gå förlorade. Nära kopplat till detta är också det faktum att en territoriell politik (alltså till exempel, en platsbaserad) har förutsättningar att vara sektorsövergripande, vilket stärker möjligheterna till synergier mellan den platsbaserade politiken och olika sektorspolitiska insatser.

I den där synergiskapande delen bor också en möjlighet för politiken att kompensera för andra politiska insatser eventuellt negativa lokala effekter. Ett av de ofta återkommande exemplen på det i de akademiska artiklarna är att effekterna av regeringarnas klimatomställningspolitik slår olika på olika platser, till exempel kan höjda koldioxidskatter påverka en koldioxidutsläppande industri eller annan näring och detta kan då drabba enskilda orter eller regioner mycket hårt. Flera av forskarna ser därför att PBP kan vara ett viktigt verktyg för att klara omställningspolitiken utan att samtidigt mötas av en bristande sammanhållning.

I flera av artiklarna diskuteras också de nackdelar som ofta förknippas med den platsbaserade politiken. De handlar främst om olika typer av ineffektivitet. På makronivån kan förstås en platsbaserad politik skapa inläsnings effekter, till exempel genom att den bidrar till att människor inte flyttar till växande regioner. Här menar någon att den typen av effekter inte är lika tydlig i mer jämlika länder eller att den har minskat i takt med att inkomstskillnaderna har minskat mellan regioner. Det

⁶ Ett bra exempel på det är föreningen Reglabs senaste årskonferens som just hade platsbaserad utveckling som tema och varifrån omslagsillustrationen hämtats.

⁷ [Place-Based Policies for the Future - OECD](#)

finns också en potentiell ineffektivitet i att en politik för platsen/regionen också kommer att träffa människor som inte behöver den politiska insatsen.

Ur vårt perspektiv kan dock konstateras att begreppet är vagt och att det oftast används synonymt med vilken politik som helst som riktar sig mot områden under den nationella nivån – mot kommuner eller regioner. Inte heller diskussionen om hur man ska styra den typen av politik är särskilt tydlig. Här konstateras främst att det är stora skillnader, t.ex. mellan länderna inom EU, i hur man har organiserat politikutformning och genomförande på lokal och regional nivå. Man pekar dock på två huvudsakliga sätt för att genomföra en platsbaserad politik, antingen just genom lokala eller regionala myndigheter inom ramen för den vedertagna strukturen för lokal eller regional governance eller genom att skapa nya konstellationer av aktörer såsom aktiebolag eller föreningar till vilka någon form av genomförandansvar delegeras.

En av forskarna, McCann⁸, menar också att det inte är helt enkelt hur man ska betrakta den senare tidens inslag i den europeiska sammanhållningspolitiken. Å ena sidan, resonerar han, kan man se inslagen av till exempel smart specialisering som ett sätt att stärka det platsbaserade (eller åtminstone regionalt specifika) inslaget i politiken. Men å andra sidan är tillämpningen av smart specialisering i hög grad en implementering av ett uppifrån perspektiv där det är givet på förhand vad smart specialisering kan vara.

Detta kan betyda att den som utifrån en svensk kontext vill använda forskningen om placed-based-policies kan få svårt att finna konkreta studier och konkret stöd för en sådan politik.

Flera europeiska institutioner betonar vikten av att sammanhållningspolitiken är platsbaserad

Inför nästa programperiod har diskussionen om sammanhållningspolitikens framtid inletts. Kommissionen har inrättat en särskild högnivå-expertgrupp och särskilda arbetsgrupper inom parlamentet har också inrättats. Även inom den parlamentariska regionkommittén har diskussionen startat. Ordförandeskapen (samverkan mellan det senaste, det nuvarande och det kommande) har också de börjat förbereda diskussionen om den framtida politiken.

Det finns en gemensam linje mellan aktörerna som handlar om att stärka sammanhållningaspekterna i sammanhållningspolitiken. Detta uttrycks tydligast i arbetena från regionkommittén som lanserat devisen: *Do no harm to cohesion!*. Men tanken att sammanhållningspolitiken behöver fokusera mer på sammanhållningen mellan regioner och territorier är tydlig hos alla institutioner.

Kommissionens högnivågrupp av experter slår fast att politiken behöver fokusera tydligare på att minska mellanregionala skillnader och adressera ojämlikheter. Syftet behöver tydligare riktas mot att motverka missnöjda regioner (geography of discontent). En ytterligare viktig faktor i en sådan utveckling är att undvika att sammanhållningspolitiken utvecklas till en krismekanism, som bara träder in vid kriser. Istället behöver politiken verka långsiktigt och proaktivt. Många är också tydliga med att sammanhållningspolitiken inte heller ska vara en politik för ekonomiskt och socialt utsatta regioner utan att sammanhållning omfattar alla.

Om detta ska ske, menar man, så behöver insatserna bli mer lokalt och regionalt behovsanpassade. Gruppen uttalar explicit att en platsbaserad politik bör vara en del av detta. Genom en sådan stärker man också samordningen och möjligheterna till synergier mellan olika instrument inom

⁸ [How Have Place-Based Policies Evolved to Date and What Are They For Now? \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/en/publications/2019/06/how-have-place-based-policies-evolved-to-date-and-what-are-they-for-now-2019-en)

sammanhållningspolitiken och med andra nationella policyinstrument. Detta betyder också att genomförandet av instrumenten behöver förenklas.

Även från Parlamentet har man börjat formera sig inför kommande programperioder. Samtidigt ska förstås ett nytt parlament väljas i år, vilket begränsar möjligheterna att redan nu bli tydlig med vad man vill se i kommande period.

Parlamentet lyfter dock fram att man som en grundförutsättning ser att man minst behåller nuvarande nivå av finansiering i fonderna. Man ser också gärna en fortsättning på FRO, som arbetar utifrån Nuts3-nivån. FRO ger möjligheten att arbeta med att stödja regioner som drabbas av klimatomställningen och gör det också möjligt att fokusera mer specifika regionala behov genom utgångspunkten i NUTS 3-nivån. (I Sverige har till exempel Region Gotland en särskild insats genom FRO, trots att Gotland i ERUF-sammanhang är en del av den betydligt större Nuts 2-regionen Småland och Öarna.⁹

Parlamentet menar också att landsbygdsperspektivet i sammanhållningspolitiken behöver stärkas. Man vill se att Europeiska Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling återinrättas som en separat fond inom det gemensamma regelverket för sammanhållningspolitiken. Som ytterligare ett sätt att stärka landsbygden betonar man länkarna mellan landsbygden och små-medelstora städer. Där man uttryckligen vill se en politik baserad på funktionella regioner liknande en modell för funktionella stadsregioner (FUR), fast för landsbygdsområden.

Ordförandeskapsländerna i Rådet har också de påbörjat förberedelsearbetet inför nästa programperiod. Några punkter som framträder i den diskussionen är att man vill förstärka den så kallade performance-mekanismen. Man vill också initiera en diskussion om vilka kriterier och vilka gränser som ska gälla för olika medfinansieringsnivåer inom fonderna. När det gäller vilka kriterier man vill ändra handlar det framför allt om att man vill låta olika typer av socioekonomiska kriterier väga tyngre såsom ungdomsarbetslöshet, skol-drop-out, migrationstryck etc snarare än dagens mer endimensionella kriterier för more och less developed.

Även den parlamentariska regionkommittén betonar några viktiga grundläggande principer för det fortsatta arbetet med att förbereda sig för kommande programperiod. Till dessa hör att alla regioner bör vara en del av sammanhållningspolitiken, att ansvaret bör vara delat mellan kommissionen och medlemsstaterna samt att partnerskapsprincipen och principen om flernivåstyrning bör stärkas. Tydligast tar detta sig uttryck i att kommittén inte vill se fler centralt styrda program eller fler inslag av central styrning i programmen i linje med den nämnda principen om att inte skada sammanhållningsprincipen.

[I Sverige har vi varit försiktiga med att ta till oss den platsbaserade politiken](#)

Hur rimmar då den akademiska och europeiska diskussionen med hur diskussionerna går i Sverige. När man för en sån diskussion är det viktigt att hålla skalan i minnet.

I förra programperioden valde Sverige en begränsad modell för att genomföra de inslag av platsbaserad politik som förordningarna öppnade för. Inom ramen för hållbar stadsutveckling begränsades insatserna till tre storstadsregioner, som alla valde tre olika modeller för regionalfondens genomförande av hållbar stadsutveckling.

⁹ [Fonden för en rättvis omställning - Tillväxtverket \(tillvaxtverket.se\)](#)

De tre programmen inom regionalfonden arbetade med olika modeller. I Skåne-Blekinge och Västsverige avsattes begränsade resurser inom programmen och Malmö respektive Göteborgs stad fick i uppdrag att utarbeta sektorsövergripande planer för hur insatserna skulle genomföras. Detta har sannolikt bidragit till en tydligare fokusering mot hållbar stadsutveckling och till att Region Skåne och Göteborg stad har varit engagerade i såväl planering som genomförande av insatser och projekt. I Stockholm däremot riktades hela det operationella programmet mot hållbar stadsutveckling. Därmed fanns inget behov av en motsvarande sektorsövergripande plan utan programmet i sin helhet blev också planen. Min bedömning är att detta också är en av förklaringarna till att man i Stockholms program inte såg samma tydliga fokus mot hållbar stadsutveckling. Man kan säga att ERUF:s genomförande av hållbar stadsutveckling i Göteborg var det närmaste man kom en tydligt platsbaserad politik i förra programperioden.¹⁰

Det andra exemplet på en platsbaserad politik i Sverige i förra programperioden var lokalt ledd utveckling genom LEADER. Här inleddes perioden med en möjlighet till ett integrerat flerfondsgenomförande, som senare togs bort under perioden och som inte finns kvar i nuvarande LEADER-programperiod. Genomförandet av LEADER i Sverige har delvis delegerats till de sk LAG:en, men det slutliga ansvaret för utbetalning och fondförvaltning ligger kvar på Jordbruksverket som förvaltande myndighet.¹¹

Inför perioden bortom 2027 har nyligen en utredning om en effektiviserad fondförvaltning presenterats. Utredningen och dess förslag koncentrerar sig på effektivitetsperspektivet och ägnar bara begränsad uppmärksamhet åt de legitimitetsfrågor som i så stor utsträckning upptar de europeiska institutionerna. Utredningen lägger fram flera förslag som närmast pekar mot en centralisering av sammanhållningspolitikens genomförande. Detta uttrycks framför allt genom två olika förslag. Det första är ett förslag om att slå ihop de nio regionalfondsprogrammen (ett nationellt och åtta regionala) till ett samlat nationellt program. Det nationella programmet skulle ha indikativa budgetar för de åtta regionerna, och även ha handlingsprogram för respektive region. Det skulle därmed likna den genomförandemodell som Socialfonden idag arbetar efter. Det andra förslaget är att dagens strukturfondspartnerskap avskaffas. Motiven till det är att man önskar ett partnerskap, som skulle kunna arbeta på en mer strategisk nivå och istället för att prioritera bland projektansökningar vara med och utforma innehållet i utlysningarna. Ett ytterligare argument som förs fram för att partnerskapen inte är nödvändiga är att regionernas inflytande indirekt är betydande genom att de i allt väsentligt kontrollerar medfinansieringen.

Europaforum Norra Sverige (en förening bestående av regionerna Norrbotten, Västerbotten, Jämtland-Härjedalen och Västernorrland) har i en så kallad position paper argumenterat för att Sverige inför kommande programperioder bör nyttja de möjligheter som regelverken ger för en platsbaserad politik i högre utsträckning än vad som gjorts hittills.¹²

Sammanfattar vi diskussionen så syns ännu få spår av den akademiska och europeiska fokuseringen mot en platsbaserad utvecklingspolitik i Sverige. Tendensen är snarare ökad centralisering med effektivisering som huvudsakliga motiv.

¹⁰ [Halvtidsrapport \(tillvaxtverket.se\)](#)

¹¹ [UTV23:5 Att "få ut EU till köksborden" \(jordbruksverket.se\)](#)

¹² [Europaforum Norra Sveriges synpunkter på Sveriges utformning av EUs sammanhållningspolitik 2021-20 - Course Sidekick](#)

3. Hur kan man definiera platser för utveckling?

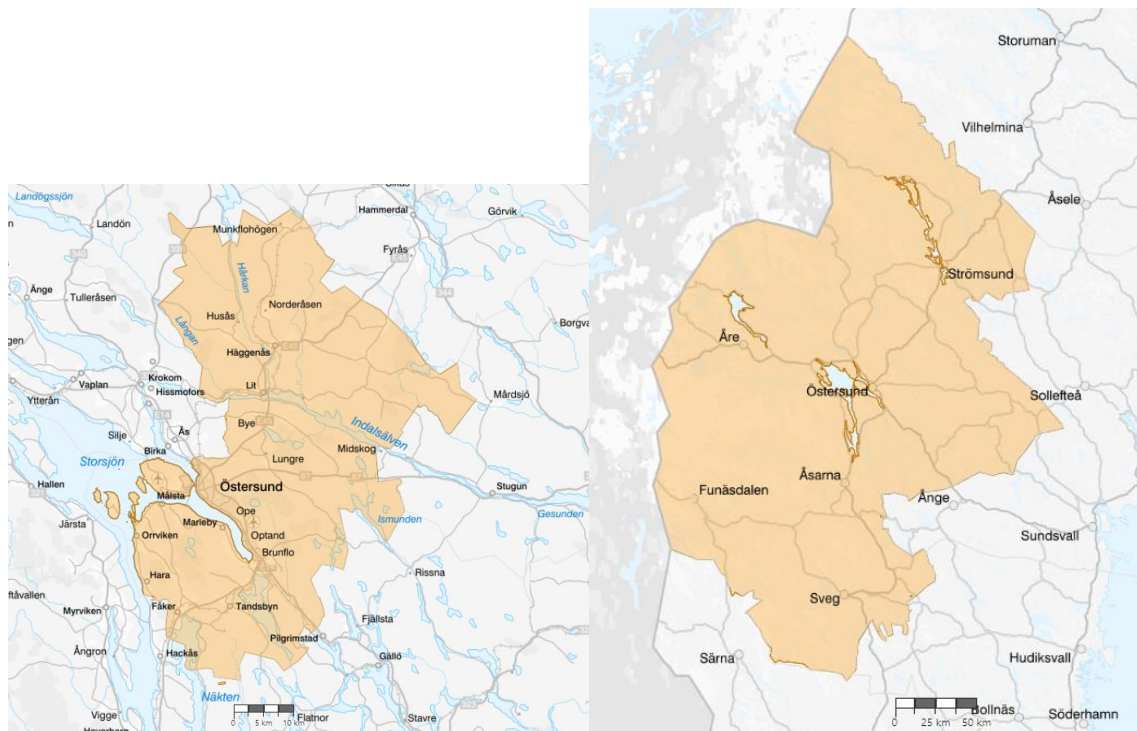
Av diskussionen ovan följer att man kan definiera platser och regioner för utveckling utifrån olika principer. Vi kunde också notera att man i både den akademiska debatten och i den politiska använder begreppen odefinierat. Både begreppet plats och begreppet region används, oftast odefinierat. Även begreppet territoriell används, ofta även det utan tydlig definition.

Det är främst i de kulturgeografiska och statsvetenskapliga disciplinerna som man uttryckligen har diskuterat de här begreppen, och man har gjort det under en längre tid. I grunden handlar det om olika sätt att avgränsa rum eller territorium på. I princip kan man identifiera tre olika grundläggande sätt:

- Administrativa gränser
- Upplevda (identitetsskapade) gränser
- Funktionella gränser

De administrativa gränserna är de vi oftast tänker på när vi pratar om gränser i rummet. Det kan vara nations-, region- eller kommungränser. Eller i princip också tomtgränser. Gränserna är etablerade och registrerade på alla möjliga typer av kartverktyg. I figuren nedan exemplifierat med gränserna för Östersunds kommun respektive Region Jämtland-Härjedalen. I bägge fallen är det frågan om tydligt markerade gränser, och gränser som också styr våra rättigheter och skyldigheter som medborgare och som folkbokförda i respektive kommun och region. Det är också gränser som styr olika typer av politiskt beslutade åtgärder. Gränser som också på många sätt är oomtvistade.

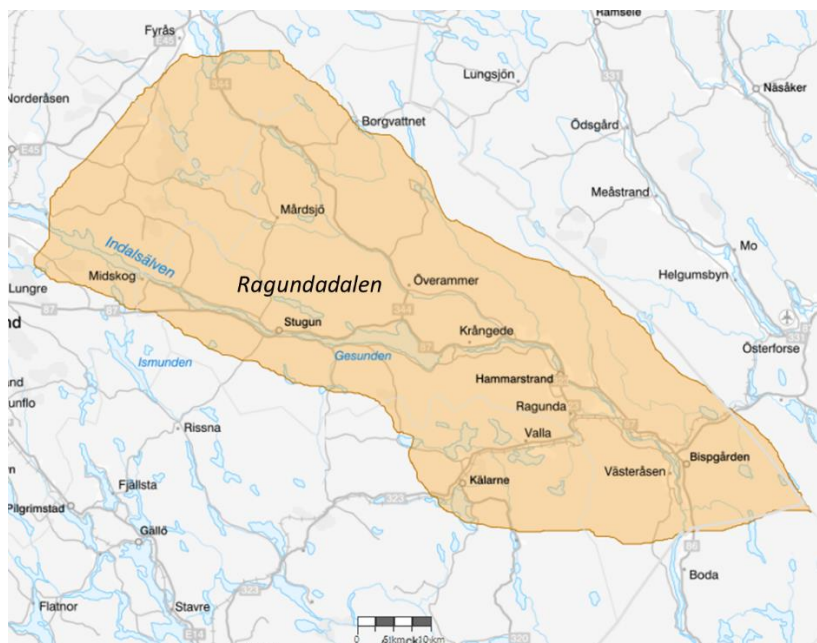
När vi till vardags talar om regioner så menar vi oftast också regioner i den här administrativt avgränsade meningen. När vi talar om plats är det dock inte lika vanligt att vi tänker på den som kommunen. En plats är i de allra flestas medvetande mer konkret och troligen mer lokalt avgränsad, kanske till en ort eller ännu mer konkret till en tomt med dess omgivning.



Därmed är vi inne på det andra sättet att avgränsa rum på – nämligen med hjälp av upplevda gränser. Här handlar det ofta om att det rum/territorium som avgränsas är starkt förknippat med vår identitet. I den statsvetenskapliga litteraturen gör man en skillnad mellan begreppet nation och begreppet stat. Nation betyder där "ett kollektiv av människor som förenas av gemensamma faktorer såsom språk, religion, etnicitet, härstamning, historia, kultur, traditioner, gemensam styrelseform och sociala normer." medan staten är ett territorium som styrs suveränt av en regering. Det vill säga nationen är det upplevda territoriet medan staten är det administrativt avgränsade territoriet. När de två begreppen sammanfaller pratar man om nationalstater.

Inom en region, som Jämtland-Härjedalen, finns ofta ett antal sådana identitetsgrundade områden. Exempel kan vara Offerdalsbygden, Ragundadalen eller Härjedalen. I litteraturen brukar man beskriva det som att den typen av identitetsskapande sker som ett resultat av människornas relation till platsen, dvs. till den verksamhet man drivit där under lång tid. Ofta finns därför ännu idag ett samband mellan de upplevda platserna eller regionerna och den näringslivsstruktur som funnits historiskt. Som framgår av exemplen kan det också finnas tydliga kopplingar till historiska administrativa indelningar som en del i det identitetsskapande. Därför hör man ibland folk referera till de "gamla kommunerna" även femtio år sedan den senaste större svenska kommunreformen.

Det som kännetecknar dessa upplevda gränser, regioner och platser är att de ofta går på tvärs med dagens administrativa gränser. Ofta är gränserna också svåra att exakt sätta ut, även om många individer kan ha en mycket exakt uppfattning om var en sådan region börjar och slutar. Figuren nedan illustrerar min avgränsning av Ragundadalen som en jämtländsk bygd grundad i människors upplevelse av området. Här ska man också notera att man i besöksnäringssammanhang ofta har "plockat upp" den här typen av regionala uttryck för att marknadsföra en region eller en besöksdestination.



Det tredje sättet att avgränsa en region eller plats på kan kallas för det funktionella sättet. Det innebär att man utgår från hur platser och omland förhåller sig till varandra i sina olika funktioner, dvs. man utgår i praktiken från hur människor rör sig i rummet. Om jag bor här, vart åker jag då för att

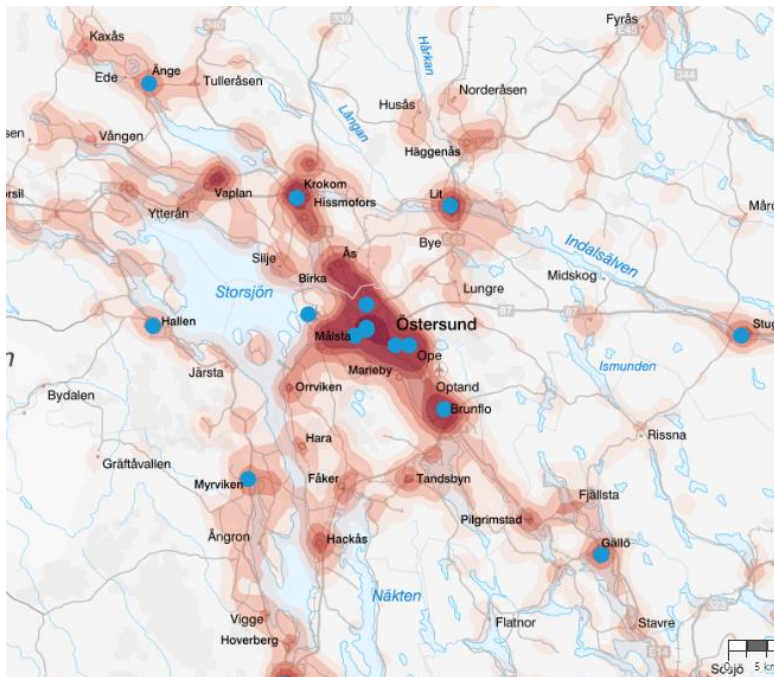
arbeta, gå i skola, handla mat, handla andra typer av varor, besöka sjukvården etc? Det betyder också att regionerna (omlanden) blir individuella, dvs. svaret på frågorna blir olika beroende på vem man frågar. Därför är sådana funktionella regioner ofta utformade som ett genomsnitt av dem som bor på en viss plats.

När vi pratar om funktionella regioner pratar vi oftast om så kallade arbetsmarknads- eller pendlingsregioner. Det vill säga regioner som kan sägas ha en gemensam arbetsmarknad. De definieras i utgångsläget genom pendling över kommungränser och kommuner där pendlingen över kommungränser överstiger en viss andel av sysselsättningen förs ihop till en gemensam region. I Jämtland-Härjedalen har vi därför tre lokala arbetsmarknadsregioner (enligt SCB:s LA-regionindelning)¹³.



Med dagens analysverktyg kan dock den här typen av funktionsgrundade regioner utvecklas och kan grundas i tillgänglighetsanalyser för en rad olika typer av funktioner (inte bara tillgängligheten till arbete). I figuren nedan visas exempelvis tillgängligheten till vårdcentraler.

¹³ [Förteckning över lokala arbetsmarknader \(scb.se\)](https://www.scb.se/for-teckning-over-lokala-arbetsmarknader)



De tre olika indelningssätten överlappar i praktiken ofta varandra. Den svenska kommunindelningen bygger exempelvis på tidiga studier av funktionalitet – dvs. hur människor rör sig i vardagen, för arbete och konsumtion – även om indelningen idag är femtio år gammal. Upplevda regioner bygger som nämnts ofta på historiska administrativa indelningar, som tidigare kommuner eller landskapsindelningen.

För vårt syfte kommer vi i huvudsak att utgå från två sätt att skapa regioner, dels upplevda regioner, dels funktionella regioner. Vi kommer kalla dem för kulturgeografiska regioner respektive funktionella regioner.

4. Områden för en platsbaserad utveckling i Jämtland?

Vi har mot bakgrund av diskussionen i kapitel 2 identifierat två huvudtyper av delregioner/platser som en grund för en platsbaserad utvecklingspolitik.

Den första kategorin kallar vi kulturgeografiska regioner. Det är regioner som främst hänger ihop för att de liknar varandra med avseende på näringsliv och de traditioner och den kultur som näringslivets sammansättning över tid har varit med och format. Regionerna är territoriellt sammanhängande men de funktionella utbytena (rörelserna) mellan dess olika delar kan vara begränsade.

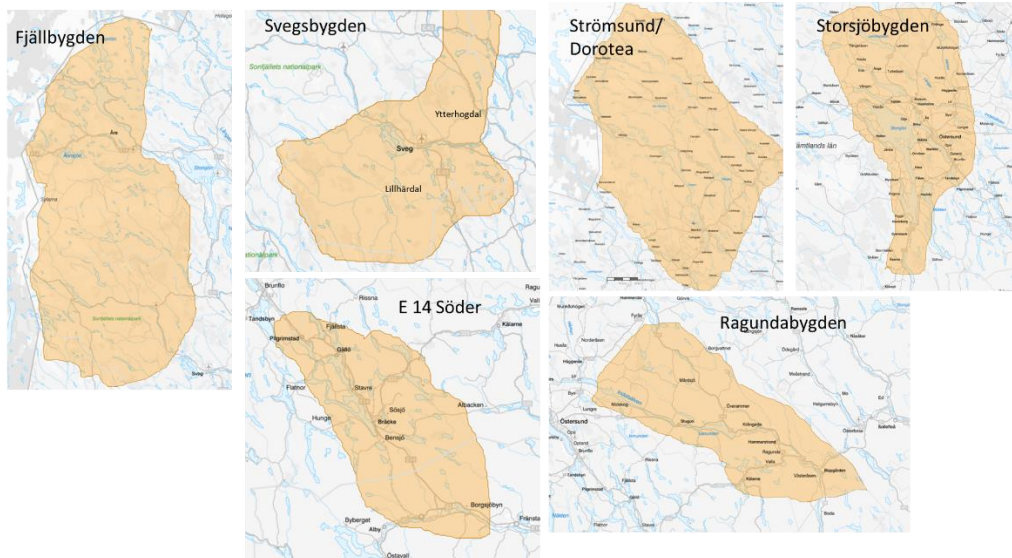
Den andra kategorin kallar vi funktionella platser. Det är regioner som hänger ihop för att de hålls samman av rimliga reseavstånd till en vald centralpunkt (ort). Vi har valt att låta regionerna utgå från platserna i deras centrum och beräknat restider utifrån det. Vi har valt två olika utsträckningar beroende på platsernas storlek. Det är bara en ort – Östersund – som vi har gett 45 minuters omland (attraktionskraft). Övriga orter har fått 30 minuters omland i vår avgränsning.

Kulturgeografiska regioner

Vi har valt att peka på totalt sex möjliga regioner som främst hålls ihop av deras näringslivsstruktur i ett historiskt perspektiv. Vi har benämnd regionerna för bygder. Benämningarna är påhittade och

avgränsningarna är godtyckliga. Regionerna följer inte helt och fullt administrativa gränser, däremot kan en enskild kommun utgöra basen i flera regioner.

Regionerna är Fjällbygden, Svegsbygden, Storsjöbygden, Strömsund/Dorotea, E14 Söder och Ragundabygden.



Nedan ska vi se på var och en av regionerna lite närmare.

Fjällbygden

Fjällbygden är en "region" som präglas av natur- och kulturgeografiska särdrag. Området kännetecknas av den kuperade terrängen med höga toppar som Sylarna och Åreskutan i de norra delarna av regionen. Men även i de södra delarna finns flera fjälltoppar.

Regionen omfattar en stor del av Åre kommun, med Åredalen, Västjämtland, Kallbygden, Södra Årefjällen, Ottfjälls-/bydalsområdet, Klövsjö/Vemdalsfjällen, Ljungdalsfjällen, Funäsdalsfjällen med dess olika delar och ner mot Lofsdalen. Det är tydligt att regionen inte hänger särskilt väl samman funktionellt, till exempel genom bristen på väginfrastruktur mellan de norra och södra delarna av regionen.

Näringslivsmässigt präglas regionen av en stark besöksnäring. I vår data framgår det att hotell och restaurangverksamhet är mer än 3,5 gånger så vanlig näring i den här regionen jämfört med i landet som helhet. Den starka kopplingen till besöksnäringen framgår också av det uppskattade antalet fritidsboende i regionen som uppgår till drygt 53 000, vilket är drygt tre gånger antalet folkbokförda i regionen som bara uppgår till drygt 15 000. Även fastighetspriset är tydligt påverkat av den starka besöksnäringen med ett fastighetspris som ligger klart över riksgenomsnittet.

Jämfört med de flesta övriga regioner i studien så ligger den disponibla genomsnittsinkomsten relativt högt. Även utbildningsnivån är relativt hög.

Regionens service är koncentrerad till Åre/Järpen. Men ett relativt gott serviceutbud finns också i Funäsdalen. Generellt är serviceutbudet annars relativt lågt, även i flera av de starka besöksnäringssorterna.



Indikator	Fjällbygden	Riket
Antal invånare	15 358	-
Antal fritidsboende	53 111	-
Antal sysselsatta	6 696	-
Andel med högre utbildning	18,1	23,2
Disponibel inkomst	278 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Hotell och restaurang (3,52)	(1)
Fastighetspris (villa)	36,661 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Svegsbygden

Svegsbygden är en region konstruerad med utgångspunkt i Sveg och dess utformning ligger därmed nära den funktionella platsens. Vi ska också se att regionen har likheter med den funktionella platsen Sveg som vi kommer tillbaka till längre ner.

Men bygden hålls också samman av en relativt stark industritradition, med fokus på näringar kopplade till energi och miljö samt skog. Regionens centrum är Sveg och delar av Härjedalens kommun, upp till fjällområdena. Regionen följer också stråket längs E45 norrut förbi Ytterhogdal. Förutom industrin är detta en skogspräglad region. Befolkningstalet är lågt – bara drygt 5 000 invånare – och befolkningen är relativt koncentrerat till Svegs tätort. Antalet fritidsboende är fortfarande stort, men långt mindre än i Fjällbygden. I övrigt har regionen även en påtagligt lägre utbildningsnivå och inkomst än Fjällbygden. Även fastighetspriset är långt under det för den angränsande Fjällbygdsregionen.

Serviceutbudet är starkt koncentrerat till Svegs tätort. Viss service finns också i Lillhärdal och i Ytterhogdal.



Indikator	Svegsbygden	Riket
Antal invånare	5 362	-
Antal fritidsboende	6 052	-
Antal sysselsatta	2 240	-
Andel med högre utbildning	9,2%	23,2%
Disponibel inkomst	233 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Energi och miljö (4,20)	(1)
Fastighetspris (villa)	7,243 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Strömsund/Dorotea

Även denna region liknar på sätt och vis till sin konstruktion de funktionella platserna. Regionen är också länsgränsöverskridande vilket delvis hänger samman med regionens gemensamma arbetsmarknad mellan Strömsunds och Dorotea kommuner. Regionen sträcker sig från jord- och skogsbruksområdena mellan Strömsund och Östersund, längs E45, och fjälltrakterna i de nordvästra delarna (Gäddede och Stora Blåsjön). Strömsund är den största Tätorten följt av Dorotea och Hoting.

Regionen präglas av en relativt sett stor jord- och skogsbruksnäring, men industrin är också betydande. Serviceutbudet är relativt väl spritt, främst till de två kommunhuvudorterna. Men ett serviceutbud finns också bl.a. i Gäddede, Hammerdal och Hoting.

Totalt har regionen 12 700 invånare. Även här bedöms antalet fritidsboende vara fler än de folkbokförda, om än inte lika påtagligt som i fjällbygdsregionen. Utbildningsnivån och inkomstnivån är lägre än i exempelvis Fjällbygden.



Indikator	Strömsund/Dorotea	Riket
Antal invånare	12 757	-
Antal fritidsboende	15 790	-
Antal sysselsatta	5 313	-
Andel med högre utbildning	11,1%	23,2%
Disponibel inkomst	235 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Jordbruk, Skogsbruk (4,74)	(1)
Fastighetspris (villa)	9 725 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Storsjöbygden

Storsjöbygden har Östersund som ett naturligt centrum. Men det är fler faktorer än de funktionella som håller samman denna region. Det handlar om en kombinerad jord- och skogsbruksdominerad region med en stark prägel av offentlig förvaltning. I grunden är näringslivet ändå relativt väl differentierat. Därigenom kännetecknas regionen av en kombination mellan urban och rural karaktär.

Vi har i avgränsningen valt att låta regionen följa Storsjöns stränder och vikar med en viss utvidgning framför allt i de norra delarna av området, som vi har valt att låta sträcka sig upp mot Offerdalsbygden. Det är den region som har det största antalet invånare, med över 85 000.

Östersund svarar för den mest högkvalitativa servicen, och fungerar i stor utsträckning som ett servicecentrum för hela länet, t.ex. vad gäller sjukvård och viss sällanköpshandel. Mer grundläggande service finns ändå på många andra håll i regionen.



Indikator	Storsjöbygden	Riket
Antal invånare	85 290	-
Antal fritidsboende	24 882	-
Antal sysselsatta	40 451	-
Andel med högre utbildning	22,2%	23,2%
Disponibel inkomst	270 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Jordbruk, Skogsbruk (2,03) (offentlig förvaltning) (1,85)	(1)
Fastighetspris (villa)	26 380 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Ragundadalen

Ragundadalen är kanske den mest klassiska kulturgeografiska regionen av dem vi har föreslagit här. Ragundadalen följer Indalsälvens dalgång från området mellan Stugun och Krokum, sydöst ner mot Hammarstrand och Bispgården. Dalgången kan beskrivas som en tätbebyggd landsbygd med ett kommunikationsstråk i form av väg 84 mellan Östersund och Sollefteå, som båda ligger utanför den utvalda regionen.

Ragundadalen är en region präglad av jord- och skogsbruk, men med starka inslag av tillverkningsindustri och energi. Serviceutbudet är generellt svagt och koncentrerat till Hammarstrand. Service finns även i Stugun och Bispgården. Regionen har också en relativ närhet till Östersund i väster och Sollefteå/Sundsvall i öster.

I regionen bor knappt 6 300 invånare. Antalet fritidsboende är ungefär lika stort.

Genomsnittsinkomsten är 236 tkr vilket är lägre än både riksgenomsnittet och exempelvis Fjällbygden och Storsjöbygden. Detsamma gäller också fastighetspriser och utbildningsnivån.



Indikator	Ragundadalen	Riket
Antal invånare	6 293	-
Antal fritidsboende	6 577	-
Antal sysselsatta	2 270	-
Andel med högre utbildning	10,6	23,2%
Disponibel inkomst	236 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Jordbruk, Skogsbruk (4,67)	(1)
Fastighetspris (villa)	7 057 kr/m ²	30 540 kr/m ²

E14 Söder

Denna region är liksom Ragundadalen formad mera som ett stråk, i det här fallet längs E14, mellan Pilgrimsstad och Ånge. Regionen är delvis länsöverskridande i att vi har valt att inkludera Ånge tätort i den. Även här är det jord- och skogsbruk som är den relativt sett mest dominerande näringen, men liksom i övriga delar av de östra länsdelen så är också industrin viktig.

Utbildningsnivån är klart lägre, fastighetspriserna likaså jämfört med Fjällbygden och Storsjöbygden. Serviceutbudet är koncentrerat till de två kommunhuvudorterna, men ett serviceutbud finns också framför allt i Gällö och Pilgrimsstad.



Indikator	E 14 söder	Riket
Antal invånare	8 874	-
Antal fritidsboende	5 980	-
Antal sysselsatta	3 718	-
Andel med högre utbildning	11,7%	23,2%
Disponibel inkomst	241 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Jordbruk, Skogsbruk (3,94)	(1)
Fastighetspris (villa)	7 316 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Samlad analys över de kulturgeografiska regionerna

Analysen visar på relativt stora skillnader inom länet, inte bara sådana som vi kanske kunde förvänta oss från en jämförande analys mellan kommunerna. Vi ser även skillnaden mellan Östersund och övriga länet återspeglas även i dessa regioner. Men vi ser också att Östersund och Storsjöbygden i flera avseenden har ungefär liknande utvecklingsförutsättningar som fjällbygderna med besöksnäringssorterna i väster. Och vi ser att detta står i skarp kontrast till förutsättningarna i övriga delar av länet, såväl de nordliga och sydliga regionerna som stråkregionerna längs väg 84 och E14 söderut från Östersund/Brunflo.

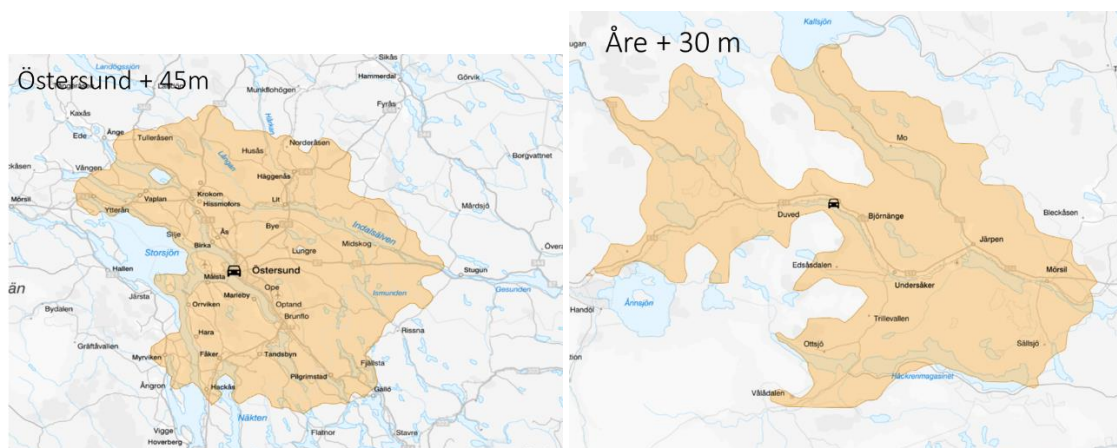
Vi ser stora skillnader i samtliga förutsättningsskapande indikatorer, mellan å ena sidan Fjällbygden och Storsjöbygden och de övriga regionerna, å andra sidan. Det framgår också att dessa skillnader inte enbart kan förklaras av större befolkning, befolkningstäthet eller bättre kommunikationer. I tabellen nedan har vi sammanställt indikatorerna utifrån indelningarna med hjälp av Pipos Regional.

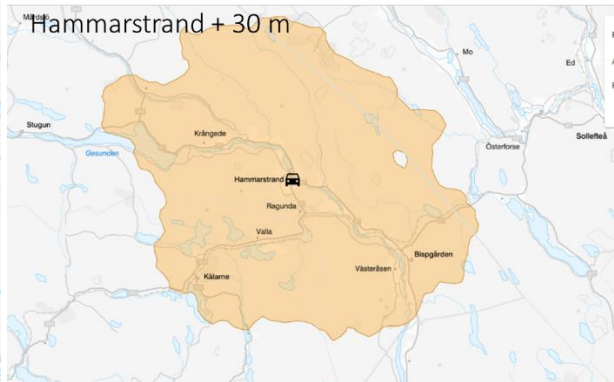
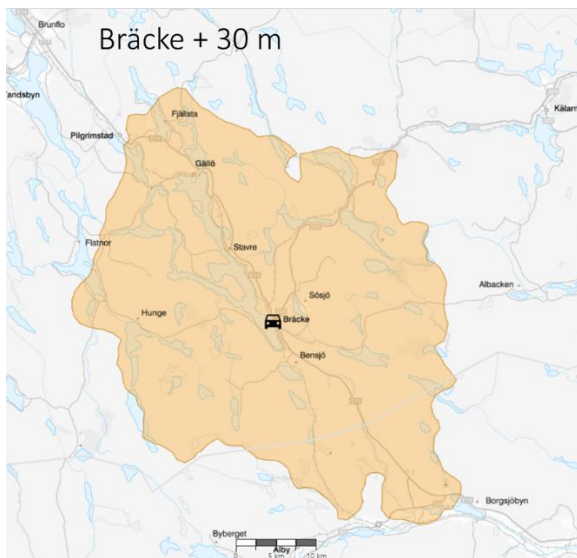
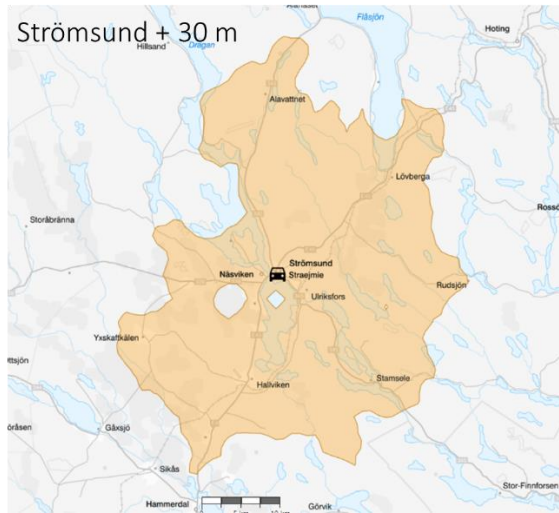
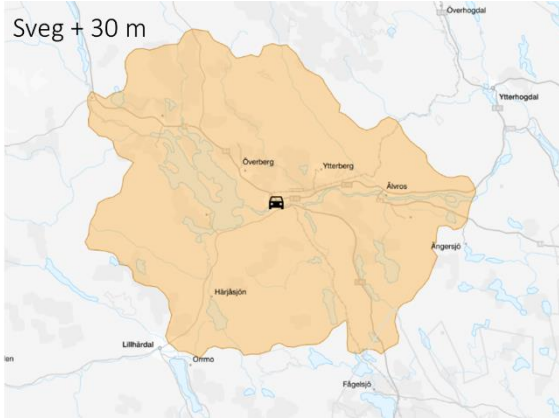
Indikator	Fjällbygden	Storsjöbygden	Strömsund/ Dorotea	Svegsbygden	Ragundadalen	E 14 söder	Riket
Antal invånare	15 358	85 290	12 757	5 362	6 293	8 874	-
Antal fritidsboende	53 111	24 882	15 790	6 052	6 577	5 980	-
Antal sysselsatta	6 696	40 451	5 313	2 240	2 270	3 718	-
Andel med högre utbildning	18,1	22,2%	11,1%	9,2%	10,6	11,7%	23,2%
Disponibel inkomst	278 tkr	270 tkr	235 tkr	233 tkr	236 tkr	241 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Hotell och restaurang (3,52)	Jordbruk, Skogsbruk (2,03) (offentlig förvaltning) (1,85)	Jordbruk, Skogsbruk (4,74)	Energi och miljö (4,20)	Jordbruk, Skogsbruk (4,67)	Jordbruk, Skogsbruk (3,94)	(1)
Fastighetspris (villa)	36,661 kr/m ²	26 380 kr/m ²	9 725 kr/m ²	7,243 kr/m ²	7 057 kr/m ²	7 316 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Funktionella platser

Ett annat sätt att forma platsbaserade regioner är att utgå från de största tätorterna och forma geografiska omland runt dessa. I princip är det så som dagens kommuner formades under 1960- och 70-talen, men förstås då med hänsyn till tidigare kommun- och församlingsgränser. En grundläggande princip för den här typen av indelningar är att större orter, med ett mer diversifierat serviceutbud, kan anses ha ett större omland än mindre orter. På så vis kan t.ex. Östersund sägas ha funktionen av att vara regionens tydliga centrum, vilket förstärks av att det är här som ett mer kvalificerat utbud av både privat och offentlig service finns.

I den här studien har vi skisserat på platsbaserade regioner utgående från de större tätorterna. Vi har valt att utgå från den största tätorten i respektive kommun. Sen har vi valt att ge Östersund ett omland baserat på 45 minuters resa med bil, och övriga tätorter ett omland på 30 minuters resa med bil. Som framgår av kartbilderna nedan betyder denna avgränsning att omlanden – dvs. de platsbaserade regionerna blir relativt små och att de inte är särskilt heltäckande i förhållande till länet totalt sett.







Jämför vi karaktäristika för dessa plastbaserade regioner så får vi två befolkningsmässigt större och i relativt stor utsträckning överlappande regioner – i form av Östersund (med nästan 80 000 invånare) och Krokrom (med nästan 65 000 invånare). Åre är tredje största region med drygt 10 000 invånare. Övriga regioner har mellan knappt 4 000 (Sveg) och knappt 5 500 (Strömsund). Här ska noteras att Åre beräknas dessutom ha nästan 16 000 fritidsboende, Östersund 10 500 och Krokrom 15 140.

Vi ser också samma tydliga tudelning av regionerna som vi såg i den kulturgeografiska indelningen, dvs. en skillnad mellan framför allt de västra och centrala regionerna å ena sidan och de norra, östliga och södra regionerna å den andra sidan. Det skiljer här förutom i invånarantalet även markant i alla övriga indikatorer (såsom antalet sysselsatta/antal invånare, andel med högre utbildning, disponibel inkomst och fastighetspris).

Indikator	Östersund +45	Åre +30	Krokrom +30	Strömsund +30	Bräcke +30	Hammarstrand +30	Svenstavik +30	Riket
Antal invånare	79 561	10 315	64 267	5 473	4 650	4 438	5 322	-
Antal fritidsboende	19 509	15 973	13 989	2 094	4 167	4 990	3 863	-
Antal sysselsatta	37 946	4 391	35 142	2 589	1 627	1 796	1 766	-
Andel med högre utbildning	23,1%	20,6%	24,5 %	11,9 %	11,7 %	9,8 %	13,0 %	23,2%
Disponibel inkomst	272 tkr	285 tkr	275 tkr	239 tkr	233 tkr	232 tkr	239 tkr	294 tkr
Mest överrepresenterad näring	Offentlig förvaltning (1,85)	Hotell & Restaurang (3,21)	Offentlig förvaltning (1,99)	Jordbruk, skogsbruk, mm (2,94)	Jordbruk, skogsbruk, mm (*)	Jordbruk, skogsbruk, mm (6,08)	Jordbruk, skogsbruk, mm (6,81)	(1)
Fastighetspris (villa)	26 712 kr/m ²	40 261 kr/m ²	29 244 kr/m ²	8 130 kr/m ²	5 912 kr/m ²	5 912 kr/m ²	10 053 kr/m ²	30 540 kr/m ²

Diskussion

Slutsatsen är att det finns flera teoretiska möjligheter att forma regioner/områden som man kan basera en territoriell politik eller platsbaserad utveckling på. De två grundprinciperna är att basera icke-administrativa regioner på en närings- eller kulturgeografisk indelning eller på en funktionell

indelning som utgår från hur människor rör sig för att komma åt funktioner som i hög grad finns i tätorter.

En tredje är den som i princip bygger upp dagens politik med dess territoriella inslag, nämligen att utgå från de administrativa regionerna. Det vill säga kommuner och regioner, Här kan man också gruppera samman kommuner så som man gör i LEADER. I tabellen nedan illustrerar vi hur de fyra LEADER-områden som berör Jämtland-Härjedalen är sammansatta.

LEADER-områden	Ingående kommuner
LEADER Grogrund	Östersund, Åre, Krokom, Berg, Härjedalen
LEADER 3sam	Strömsund, Ragunda
LEADER utveckling Hälsingebygden	<i>Härjedalen</i> , Ovanåker, Nordanstig, Ljusdal, Söderhamn, Bollnäs, Hudiksvall.
LEADER Mittland Plus	<i>Bräcke</i> , Ånge, Timrå, Sundsvall

LEADER-områdenas indelning befäster delvis den uppdelning i kulturgeografiska regioner som presenterats ovan. Likheter mellan det vi kallat Fjällbygden och Storsjöbygden betonas genom att föra samman dem i ett LEADER-område - Grogrund. Samtidigt understryker indelningen i övrigt de skillnader som finns mellan det området och de övriga delarna av Jämtland-Härjedalen. Kopplingen mellan Bräcke och Ånge i LEADER Mittland Plus är också rimlig, utifrån en analys av områdenas karaktär. Likaså att Härjedalen kan anses höra hemma i olika LEADER-områden, som i uppdelningen av kulturgeografiska regioner ovan hanterades genom att dela kommunen i två delar.

5 Hur kan en platsbaserad utvecklingspolitik för bortom 2027 formas

Diskussionerna om hur sammanhållningspolitiken ska se ut efter 2027 har börjat. Olika länder och andra intressenter formar redan nu sina argument. De europeiska institutionerna har börjat förbereda olika typer av underlag. Även i Sverige har förberedelserna för diskussionerna och förhandlingarna börjat, både på nationell och regional nivå.

Flera faktorer kommer påverka diskussionerna. Utvidgningen av unionen. Klimatomställningen. Men också ett återkommande missnöje med konsekvenserna av både den europeiska integrationen i allmänhet och klimatomställningspolitiken i synnerhet förefaller också komma att prägla den diskussionen på den europeiska nivån. Ett återkommande inslag i den tidiga diskussionen är vad många verkar uppfatta som ett behov av att återinrätta sammanhållningspolitiken som ett proaktivt sammanhållningsinstrument – inte ett instrument för olika former av sektorspolitik – och därmed att stärka dess territoriella inslag. Detta har av många uttryckts som att sammanhållningspolitiken behöver formas som en mer platsbaserad politik.

I Sverige är den här diskussionen ännu väldigt omogen. Platsbaserade inslag, såsom den intergerade territoriella investeringsinstrumenten (ITI), har hittills antingen avfärdats som onödiga eller

ineffektiva eller möjligen tolererats som ett udda inslag, såsom LEADER- initiativet¹⁴. Hållbar stadsutveckling återfinns i nuvarande programperiod som en del i det nationella regionalfondsprogrammet och har därmed en mer begränsad koppling till en platsbaserad strategisk utveckling.

Samtidigt visar utvärderingar att delar av den svenska sammanhållningspolitiken har haft svårt att bli relevant i alla delar av landet. Regionalfondens fokus på innovation och omställning har varit svårt att omsätta i konkreta utvecklingsinsatser, i synnerhet i områden utanför större centra för forskning och innovation. Parallellt med det uppvisar insatserna inom LEADER både synlighet och konkret nytta på landsbygden men utifrån väldigt små resurser och med liten effekt på strukturella socio-ekonomiska skillnader.

Det behövs en svensk diskussion om behovet av en platsbaserad, territoriell politik.

Den svenska diskussionen om sammanhållningspolitiken är begränsad. Det hänger samman med att politiken är relativt okänd och att den fort tenderar att bli teknisk.

Den europeiska diskussionen kan heller inte enkelt överföras på en svensk kontext. Vi behöver komma ihåg att Sverige är ett glesbefolkat land och att det som beskrivs som lokalt i ett eu-perspektiv ofta kommer att innefatta relativt stora och relativt tätbefolkade områden i en jämförelse med motsvarande svenska områden.

Min bedömning är att en svensk diskussion om sammanhållningspolitiken behöver utgå från de resultat och effekter som sammanhållningspolitiken hittills levererar och ställa dem mot de behov och utmaningar som svenska kommuner och regioner står inför, både sett till deras helhet och till olika delar inom dessa.

Huvudfrågan för en sådan analys behöver vara i vilken utsträckning som man kan anse att fonderna levererar på de behov som identifierats. Och om dessa behov upplevs relevanta av medborgarna. Det är min bedömning att den svenska diskussionen om smart specialisering eller för den delen processerna med att ta fram regionala utvecklingsstrategier inte har berört dessa frågor i tillräcklig utsträckning.

Utvärderingen av LEADER och då med särskilt fokus på LEADERs mervärden i form av ett starkare lokalt socialt kapital visar på LEADERs potential att leverera mer relevanta och mer gripbara resultat än vad som sker inom exempelvis regionalfondens program.

Formulera platsrelevanta mål

De viktigaste resultatet från denna analys bedömer jag är den tydlighet med vilken man kan se att förutsättningarna och behoven för olika delar av Jämtland-Härjedalens utveckling är så varierande. Skillnaderna är stora mellan olika delar av Jämtland-Härjedalen och de skillnaderna förklaras inte enbart med skillnaden mellan land och stad eller centrum och periferi. Det finns en tydlig skillnad mellan ett landsbygds-/industri-Jämtland som spänner över den södra, östra och norra delen av länet och ett landsbygds-/offentlig sektor/besöksnäring-Jämtland som täcker de centrala och västra delarna av länet.

Min bedömning är att arbetet med en mer platsbaserad utveckling i Jämtland-Härjedalen behöver starta med att närmare analysera dessa inomregionala skillnader. En sådan analys kan delvis använda administrativa gränser, kommuner, för att göra detta. Men en analys oberoende av administrativa

¹⁴ Se Leaderdiskussionen i SOU 2024:22.

gränser kan i vissa avseenden vara tydligare, vilket denna rapport har visat. Därför bör en fortsatt analys av inomregionala skillnader kombinera analyser på kommunnivån med en analys också av andra indelningar av regioner.

En analys som utgår från kommunerna har förstås möjlighet att lättare förankras i kommunerna, dvs. att kommunerna blir de aktörer som driver frågan om behovet av en mer platsbaserad regional utvecklingspolitik. Å andra sidan kan en analys som överskrider kommungränser lättare få stöd från flera kommuner som driver frågan gemensamt.

En diskussion om en mer platsbaserad politik bör enligt min bedömning ha som ett första syfte att formulera platsrelevanta mål. Vad vill vi uppnå med en mer platsbaserad politik? Utifrån de behov som kan identifieras hur kan vi formulera mål som verkligen utgår från platsens specifika upplevda behov, men som samtidigt också svarar upp emot kraven på att kunna visa på aggregerade och samlade resultat och effekter från fonderna?

Analysen i föregående kapitel visar på tydliga skillnader i utmaningarna mellan de olika delarna av regionen (platserna). En enkel analys utifrån resultaten i tidigare kapitel visar bland annat på följande skillnader.

Storsjöbygdens starka sidor handlar om en kombination av en relativt stark och diversifierad arbetsmarknad och även ett diversifierat och attraktivt utbud av boendemiljöer och bostäder. Det stora antalet fritidsboende visar på regionens attraktivitet även i ett perspektiv som sträcker sig längre än Jämtland-Härjedalen. Regionen är också relativt koncentrerad och har delvis goda kommunikationer. En viktig del i regionens attraktionskraft ligger med stor sannolikhet i möjligheterna att kombinera en stark arbetsmarknad med tillgången till bostäder till rimliga kostnader. Dagens och framtidens möjligheter att arbeta mer platsberoende kan förstås också förändra förutsättningarna.

Svagheter handlar om sårbarheter knutna till styrkorna ovan. Offentliga arbetsgivare, regionen och kommunerna, samt statliga myndigheter utgör en viktig del i områdets arbetsmarknad. Å ena sidan påverkas offentliga arbetsgivare sällan direkt av konjunktursvängningar, men politiska beslut av olika slag kan snabbt förändra situationen för arbetsmarknader som är beroende av sådana näringar. Vi har i närtid upplevt varsel vid statliga myndigheter och det är osäkert vad myndigheternas allt mer uttalade policy att rekrytera med valfri placeringsort kan komma att betyda för Östersund och Storsjöbygden.

Andra sårbarheter handlar om långa pendelavstånd och kostnader för transporter (bilar och bränslen) som kan bli ett hot mot de grupper som behöver kombinera närheten till arbetsmarknaden med lägre boendekostnader och därför bor i utkanten av regionen.

Fjällbygderna delar vissa av Storsjöbygdens styrkor och svagheter, men inte alla. Det som sticker ut mest här är förstås beroendet av besöksnäringen och det stora antalet fritidsboende i egna fastigheter. Detta förhållande påverkar förstås näringsliv och arbetsmarknad. I grunden har den starka besöksnäringen långsiktigt bidragit till bygdens relativt höga inkomster och låga arbetslöshet. Men samma förhållande bidrar också till fastighetspriser som i vissa områden är extrema, även i ett nationellt perspektiv. Detta kan t.ex. försämra möjligheterna för inflyttning, liksom för unga att bo kvar i regionen, vilket både kan påverka kompetensförsörjningen i befintliga företag och offentlig sektor men också utgöra ett hinder för ytterligare entreprenörskap.

Andra utmaningar i fjällbygderna handlar om service, kommunikationer och infrastruktur. Flera av utmaningarna knyter an till hur man kan anpassa ett utbud både av service och infrastruktur till de

stora skillnaderna mellan hög- och lågsäsongperioder. Även om den territoriella analysen visar på god service i flera av de mindre orterna i bygden så kommer den ofta till ett högt pris då underlaget för servicen kan vara ganska begränsat under vissa tider. Den offentliga servicen är ofta relativt svagt utvecklad i flera av tätorterna i bygden.

I övriga delar av regionen så ser utmaningarna delvis annorlunda ut. Här är inkomsterna och utbildningsnivåerna lägre. Sysselsättningen är också den lägre¹⁵. Samtidigt är fastighetspriserna lägre. De stora utmaningarna här handlar om att öka utbildningsnivåerna och öka sysselsättningen. Detta är bygder som skulle kunna dra nytta av de nya möjligheter som den gröna omställningen kan ge för orter med god tillgång till fossilfri och relativt sett billig el. En av de stora utmaningarna i dessa delar av regionen handlar om tätorternas svaga attraktionskraft och en upplevd lägre kvalitet i delar av såväl offentlig som privat service.

I Jämtland-Härjedalen behöver man för att kunna driva en mer platsbaserad utvecklingspolitik adressera dessa och relaterade mål. Exempel på platsrelevanta målformuleringar för de tre bygdetyperna skulle kunna formuleras i linje med nedan:

- Storsjöbygden – Stärk offentliga kommunikationer, öka möjligheterna att arbeta på distans och säkerställ god service även i mindre tätorter
- Fjällbygderna – Stärk möjligheterna att bygga bostäder till rimliga priser även i besöksdestinationerna, stärk kommunikationerna mellan besöksdestinationerna och valda servicehubbar (t.ex. Funäsdalen, Åre och Vemdalen).
- Bygderna i Söder, Norr och Öster – Stärk offentlig service, stöd inträden på arbetsmarknaden, stärk attraktiviteten i tätorterna och utveckla möjligheterna till gröna omställningsetableringar

Governance – hur styr man sådana platser/delregioner

En viktig fråga är hur man kan styra en platsbaserad utvecklingsprocess finansierad genom sammanhållningspolitikens resurser bortom 2027. Med styrning menar vi här, hur strategier för insatserna kan formas, hur urval och prioriteringar ska formas och beslut om resurser fattas samt hur man kan följa upp genomförandet.

Idag finns två-tre olika modeller för detta. För det första hur arbetet drivs inom LEADER, för det andra hur regionalfondens program genomförs och som ett alternativ hur man genomför Interreg Sverige-Norge-programmet.

LEADER-modellen

LEADER-modellen för styrning utgår från definierade LEADER-områden som avgränsas av kommungränser.

LEADER-insatserna leds av en LAG-grupp, som formellt är en ideell förening, bestående av medlemmar från offentlig, privat och ideell sektor. Medlemmarna ska vara juridiska personer, dvs. myndigheter, företag eller föreningar. LAG tar fram en strategi för områdets utveckling, lyser ut resurser och beslutar om vilka projekt som ska stödjas. Jordbruksverket fattar som förvaltande myndighet formella beslut om att godkänna strategierna, projektstöd och utbetalningar till projekten.

¹⁵ I Pupos redovisas antalet sysselsatta i relation till antalet folkbokförda vilket påverkas av åldersstrukturen. För sysselsättningsgrader ska antalet sysselsatta sättas i relation till befolkningen i arbetsför ålder.

Kommuner och regionerna svarar för en betydande del av medfinansieringen av LEADER-projekten. I många fall agerar kommunerna också sammanhållande projektägare för att öka effektiviseringen av små projekt och insatser.

ERUF-modellen

ERUF-programmet omfattar som nämnts hela region Västernorrland och Jämtland-Härjedalen.

Programmet har tagits fram i samverkan mellan de två regionerna och regeringen. Arbetet med genomförandet leds av Tillväxtverket, förvaltande myndighet, i samspel med ett strukturfondspartnerskap sammansatt av förtroendevalda från kommuner och regioner i respektive region, företrädare för arbetsmarknadens organisationer, intresseorganisationer, näringsliv, föreningar samt Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Länsstyrelsen och universitet och högskolor. Strukturfondspartnerskapets främsta ansvar är att prioritera bland inkomna och godkända ansökningar om medel. I praktiken har också regionerna en avgörande roll då de svarar för stora delar av programmets medfinansiering.

Interreg-modellen

Interreg är program för olika typer av nationsgränsöverskridande samarbeten som finansieras med ERUF-medel. Den stora skillnaden gentemot Erufprogrammen ovan är just det gränsöverskridande, som i fallet med Sverige-Norgeprogrammet mellan just Sverige och Norge. Men flera av programmen arbetar också med att dela upp sina programområden i mindre områden. Sverige-Norgeprogrammet, t.ex. är indelat i två mindre men fortfarande nationsgränsöverskridande områden kallade Nordens Gröna Bälte (som omfattar Västernorrland och Jämtland-Härjedalen i Sverige) och Centrala Skandinavien (som omfattar Dalarna, Värmland och delar av Västra Götaland i Sverige).

Länsstyrelsen i Jämtland- Härjedalen är förvaltande myndighet för programmet. Men både programframtagande och genomförande sker uppdelat mellan delområdena och styrs i hög grad av så kallade Styrkommittéer, en för Nordens Gröna Bälte och en för Centrala Skandinavien.

Styrkommittéernas uppgifter är dels att ta fram förslag till program, dels att prioritera bland inkommande projektansökningar. I Styrkommittéerna ingår regionala förtroendevalda och andra regionala representanter från båda sidor gränsen.

Möjliga alternativ för en mer platsbaserad organisering av utvecklingsarbetet

Om man önskar en mer platsbaserad utvecklingsinsats inom ramen för sammanhållningspolitiken finns det sannolikt några olika alternativ. I huvudsak handlar det om att utvidga LEADER-modellen och låta LEADER som tidigare också få nyttja finansiering från fler fonder än jordbrukets garantifond eller om att arbeta med delområden inom de nuvarande (framtida) regionala Eruf-programmen.

LEADER-modellen

En första möjlig modell vore att utvidga dagens LEADER så att resurser från ERUF och ESF kan användas inom programmet, såsom tidigare har skett (under den inledande delen av perioden 2014 – 2022). Detta skulle t.ex. kunna innefatta den resurstilldelning som avsatts via de så kallade gleshetsmedlen, vilket skulle kunna vara ett argument för att föra dessa resurser till LEADER-metodens genomförande.

Fördelarna med en sådan modell är att den har prövats så att det finns rutiner och system att utgå ifrån. Samtidigt visade erfarenheterna från flerfondsmodellen att genomförandet blev komplext och man skulle i det fallet vara beroende av olika typer av förenklingar i genomförandet. En annan fördel är att man utnyttjar geografiska områden som i någon mån är etablerade och har inarbetade genomförandestrukturer.

Utmaningarna är att det skulle innebära en relativt sett större administrativ börda på de små organisationer som LEADER-kontoren är. Samtidigt som det kan vara en fördel att utnyttja redan formerade områden innebär detta att vi får områden som också skär på tvärs emot den nuvarande programindelningsstrukturen, till exempel genom Härjedalens inkludering i LEADER Hälsingebygd. Detta skulle kunna hanteras genom att Härjedalen enbart ingår i LEADER Grogrundområdet.

Mindre delområden inom ERUF-programmet

Ett annat alternativt är att dela in nuvarande programområde (Jämtland-Härjedalen och Västernorrland) i nya mindre delområden (till exempel enligt modell från Interreg). Då skulle man relativt fritt kunna formera sådana områden, enligt t.ex. den kulturgeografiska indelningen, enligt LEADER-indelningen eller enligt någon annan indelning. Områdena skulle i princip inte behöva följa kommungränser.

I en sådan modell är tanken att man skulle ersätta dagens strukturfondspartnerskap med flera geografiskt avgränsade partnerskap formade som styrkommittéer i Interreg men kanske med en sammansättning ledamöter som i dagens LAG. På samma sätt som inom Interreg skulle dessa kunna bestå av färre personer än inom dagens strukturfondspartnerskap.

Fördelarna med en sådan modell är att man kan utnyttja nuvarande strukturer inom förvaltande myndighet och att man har en tydlig programkontext att jobba med. Nackdelarna är att det saknas strukturer för att diskutera en platsbaserad utveckling på den nivån (om man inte utnyttjar dagens LEADER-områden).

Konsekvenser av framtida ändringar inom sammanhållningspolitiken

Oavsett modell kan man konstatera att en mer platsbaserad regional utvecklingspolitik inte verkar vara i linje med den nyligen lagda utredningen om den framtida sammanhållningspolitiken.

Väljer man att gå på utredningens förslag om att slå samman dagens regionala program till ett nationellt program så kommer detta sannolikt att innebära att möjligheterna till en mer lokalt baserad politik minskar. Möjligen skulle man kunna hävda att man med ett nationellt program och avskaffade regionala strukturfondspartnerskap öppnar upp för andra mer lokala lösningar som t.ex. med delregionala strukturer. Det vill säga att man istället för, eller som ett komplement till, de regionala handlingsplaner som nu föreslås för genomförandet (som bygger på ESF+ modellen) skulle kunna jobba med handlingsplaner på en delregional eller lokal nivå.

Hur förbereder man sig?

Den sista delen i uppdraget har handlat om hur olika aktörer bäst kan förbereda sig inför en mer platsbaserad utvecklingspolitik, främst då med finansiering ur sammanhållningspolitiken. Frågan är svår då eventuella förberedelser också handlar om att man är enig om vad man vill. Därigenom hör frågan också ihop med *vem* man menar ska förbereda sig. Jag kommer i detta avslutande avsnitt diskutera frågan så frikopplad från detta *vem* som möjligt och under ett förutsättande av att det åtminstone lokalt och regionalt finns en önskan om en mer platsbaserad politik. Givet detta menar jag att förberedelsearbetet kan delas in i fyra steg: analys, strategi, dialog och kapacitetsbyggande.

Den lokala eller platsbaserade analysen är relativt svag i den regionala utvecklingspolitiken generellt. Detta gäller också i fallet Jämtland-Härjedalen. Vi har relativt liten kunskap om de inomregionala förhållandena och om variationen i dessa. Den strukturanalys som togs fram 2019 är ett av få undantag. Rapporten utgör det viktigaste inomregionala analysunderlaget för Jämtland-Härjedalens

regionala utvecklingsstrategi¹⁶. Ett annat undantag är den analys som genomförts inom ramen för framtagandet av den regionala handlingsplanen för ESF+. Även i samband med framtagandena av LEADER-strategierna har vissa delregionala analyser gjorts. Men i grunden är kunskapen om mellanregionala skillnader och lokala eller delregionala utvecklingsförutsättningar rätt liten.

Goda kunskaper om den lokala och delregionala utvecklingen och utvecklingsförutsättningarna är centralt av flera skäl. Det är för det första en avgörande fråga för att skapa en samstämmighet om att en mer platsbaserad politik är viktig. Analysen behöver då visa på att det finns lokala skillnader i utveckling och framför allt i utvecklingsförutsättningar som är svåra att adressera med de insatser och den prioritering som den nuvarande regionalt eller Nuts2-baserade politiken utgår från. För det andra behövs analysen för att kunna formulera mål på den delregionala nivån. Analysen är en förutsättning för att kunna formulera mål för platsers eller delregioners utveckling.

En andra del i förberedelsearbetet är att initiera en dialog bland lokala och regionala aktörer om hur man bäst kan utforma arbetet för att nå dessa mål. Här är det viktigt att komma ihåg att det inte finns några givna förespråkare för en mer platsbaserad utvecklingsstrategi. Regionen som aktör hämtar sitt uppdrag utifrån den regionala nivån. Kommunerna har den kommunala nivån som sitt territorium. LEADER-områdena utgör även här ett undantag, men de har samtidigt relativt låg legitim bas, främst då få fortfarande känner till dem och ännu färre har kunskapen om hur de styrs, och begränsade resurser. Här skulle en bred dialog med fokus på behovet av en mer platsbaserad utvecklingspolitik behöva äga rum. För det syftet behövs en tydlig initiativtagare som också kan fungera som processägare/-ledare.

Slutligen behöver de aktörer som kan formas som bärare av en lokal mer platsbaserad utvecklingspolitik sannolikt stärka sin kapacitet. Detta gäller inte minst om dagens LEADER-områden skulle läggas till grund för en mer platsbaserad politik. Det skulle iså fall innebära kontorens genomförandekapacitet skulle behöva stärkas.

¹⁶ [strukturbilder-for-jamtland-harjedalen-fyra-scenarier-for-lanet-diskussionsunderlag-for-det-regionala-utvecklingsarbetet-i-jamtland-harjedalen-2020-03-24pdf \(regionijh.se\)](https://regionijh.se/strukturbilder-for-jamtland-harjedalen-fyra-scenarier-for-lanet-diskussionsunderlag-for-det-regionala-utvecklingsarbetet-i-jamtland-harjedalen-2020-03-24pdf)