

Kartläggning

Utmaningar och lösningsstrategier för ESF Programområde D



Sammanfattning

Denna text syftar till att fungera som kunskapsunderlag till framtida utlysningar av ESF-medel inom Programområde D. Målet är att Svenska ESF-rådet på ett ändamålsenligt sätt ska stötta kompetens- och kapacitetshöjande strukturer i norra och mellersta Norrland. Bakgrunden är de särskilda utmaningar som regionen möter på grund av sin gleshet. Översikten identifierar och analyserar specifika utbildnings- och arbetsmarknadsutmaningar i regionen, med ett fokus på att överbrygga avstånd och förbättra förutsättningarna för att bo kvar.

Utmaningar och lösningsstrategier

Regionens centrala utmaningar är utflyttning av unga med utbildningsambitioner, arbetskraftsbrist inom välfärden, och bristande arbetsmarknadsintegration av internationella migranter. Dessa faktorer påverkar även den sociala hållbarheten och livskvaliteten på landsbygden. Möjligheter men även risker aktualiseras i sin tur av den gröna omställningens industriinvesteringar i Västerbotten och Norrbotten. Forskningen om regional utveckling betonar behovet av platsbaserade och flexibla lösningar för att stärka lokala strukturer. Förändringsinriktad samverkan mellan olika typer av aktörer rekommenderas för att glesbygdens små aktörer ska kunna möta de investeringsbehov som uppstår i en geografi karakteriserad av stora avstånd.

Slutsatser och rekommendationer

Glesbygdens förmåga att kompetensförsörja välfärden behöver stärkas. Attraktiva utbildnings- och arbetsmöjligheter inom välfärdsområdet kan förbättra livskvalitet och därmed attraktiviteten för att leva på glesbygden. Medel för att stärka de ofta kvinnodominerade välfärdssektorerna kan även förväntas ha positiva jämställdhetskONSEKVENSER.

- Stöd initiativ som skapar attraktiva utbildnings- och arbetsmöjligheter inom välfärdsområdet.

Lokala företrädare trycker på behovet av långsiktighet och betonar värdet av och svårigheterna med att stabilt kunna upprätthålla kompetensutvecklande institutioner i glesbygden.

- Stöd långsiktiga lokala prioriteringar för kapacitets- och kvalitetsförstärkning av linjeverksamhet, typiskt förankrade i kommunernas och regionernas verksamhetsplaner. För att öppna för detta, se över möjligheter till längre projekt, pärlbandsprojekt, att vidga tolkningen av mervärdesbegreppet samt att anlägga ett socialt investeringsperspektiv.

Innehållsförteckning

INLEDNING	1
Syftet med Programområde D	1
Rapportens syfte och inriktning.....	1
Forskning i urval	1
Rapportens upplägg.....	2
GLESHET, ARBETSMARKNAD OCH KOMPETENSFÖRSÖRJNING	3
Utmaningar	3
Demografisk påverkan	3
Lokalt beslutsfattande eller statlig frånvaro?	5
Internationell migration och lokal integration	6
Perspektivskiften.....	9
Grundläggande ekonomi och anpassningspolitik: Livskvalitet i fokus	9
Möjlighetsstrukturer: Vad ett liv i glesbygd kan vara	11
Glesbygdsidentitet som utmaning och möjlighet	12
Risk och potential i förändringstider.....	13
I ljuset och skuggan av återindustrialiseringen.....	13
Kompetensförsörjning på en könssegregerad arbetsmarknad.....	15
LÖSNINGAR.....	18
Strategier	18
Goda exempel	20
Samverkan för att möta staten	20
Innovativ kommunal och regional samverkan.....	20
Olika funktioner av samverkan.....	22
SAMMANSTÄLLNING, SLUTSATSER OCH REKOMMENDATIONER	24
Stärk välfärdens förmåga till kompetensförsörjning	24
Beakta lokala företrädares perspektiv.....	26
Rekommendationer.....	28
LITTERATURFÖRTECKNING	29

Inledning

Ramboll Management Consulting AB (Ramboll) har fått i uppdrag av Svenska ESF-rådet att genomföra en forskningsöversikt för att ge kunskapsunderlag i genomförandet av Programområde D i Socialfondsprogrammet 2021–27 ESF+.

Syftet med Programområde D

Europeiska Socialfondens Programområde D syftar till att kompensera för norra och mellersta Norrlands utmaningar med dels stora avstånd, dels låg befolkningstäthet och dels en åldrande befolkning (ESF-rådet, 2022). Det skiljer sig från Socialfondens övriga programområden genom att det är inriktat på att förstärka kapaciteten i lokala och regionala strukturer och partnerskap. Målet är att modernisera arbetsmarknadens institutioner och tjänster, förutse och bedöma kompetensbehov, samt att tillhandahålla skräddarsytt stöd för arbetsmarknadens matchning, övergångar och rörlighet (ESF-rådet, 2023).

Rapportens syfte och inriktning

Denna rapport avser att framföra forskningsbaserade lösningar och koncept för framtida åtgärder inom ESF+ Programområde D. Ramboll har genomfört en forskningsöversikt med fokus på hur den glesa geografin påverkar arbetsmarknads- och kompetensförsörjningsfrågor i norra och mellersta Norrland. Vi har fokuserat på att identifiera och tematiskt analysera de specifika utmaningarna associerade med utbildning och arbete i en region kännetecknad av stora avstånd. En central fråga har varit att förstå vad distansöverbryggande kapacitet betyder i Socialfondens kontext, vilket har styrt vårt urval och avgränsning av litteratur.

Forskning i urval

Utifrån att syftet med Programområde D är att öka kapaciteten i den glesa geografin har litteratursökningen inriktats på forskning om hur lokal utveckling påverkar förutsättningar och möjligheter att bo och verka i glesbefolkade områden. Urvalet är baserat på forskning som behandlar glesbygden med fokus på plats. Litteraturen är i hög grad kvalitativt orienterad och behandlar platserns olika villkor och lyfter fram ett flertal olika lokala perspektiv. Vi har även gjort vissa nedslag i kvantitativa studier för att få en mer övergripande förståelse för ekonomiska aktiviteter och arbetsmarknadsvillkor i regionen. Den största delen av behandlad litteratur berör kommuner och regioner i norra och mellersta

Norrland, men vi har också hämtat exempel från glesbefolkade regioner i andra delar av Sverige och Europa.

Rapportens upplägg

Rapportens huvuddel, forskningsöversikten, tar avstamp i två övergripande centrala utmaningar för norra och mellersta Norrland vilka är avfolkningen och tillbakadragandet av statlig fysisk närvaro. Här diskuteras även hur utmaningarna samspelar, ibland så att en lösning av den ena utmaningen försvåras av den andra utmaningen. Detta illustreras med exemplet internationell migration. I nästa avsnitt presenteras tre begrepp från litteraturen som öppnar upp analysen och möjliggör perspektivskiften, dessa är grundläggande ekonomi, anpassningspolitik och möjlighetsstrukturer. Begreppen konkretiseras med ett nedslag i glesbygdsidentitet. Forskningsöversiktens sista del behandlar Norrlands nyindustrialisering. Först med fokus på potential och risker med återindustrialiseringen längs Norrlandskusten för kringliggande landsbygder, och därefter för att diskutera inverkan av expansionen på en könssegregerad arbetsmarknad. I rapportens andra del presenteras platsbaserade och flexibla lösningsstrategier som lyfts fram både från EU-policy och i den empiriska litteraturen. Detta avsnitt innehåller även exempel från litteraturen på lokalt kapacitetsbyggande genom olika typer av partnerskapsformering kopplat till kompetensförsörjning. I rapportens avslutande del kopplas insikterna från rapportens olika delar ihop, vilket utmynnar i två forskningsbaserade rekommendationer för ESF-rådets arbete med framtida utlysningar inom Programområde D.



Gleshet, arbetsmarknad och kompetensförsörjning

Utmaningar

Litteraturen diskuterar gleshetens betydelse för arbetsmarknad och kompetensförsörjning med två utmaningar i fokus. Den ena utgångspunkten riktar fokus mot den demografiska glesheten och de kompetensförsörjningsutmaningar som uppstår när befolkningen minskar och minskningen är ojämnt fördelad mellan grupper, vilket karaktäriseras av utbildningsambitioner, förändrad könssammansättning, en åldrande befolkning och inflyttning av internationella migranter. Den andra utmaningen fokuserar relationen mellan centrum och periferi, och påverkan på landsbygder av ett statligt fysiskt tillbakadragande. Avsnittet avslutas med ett konkret nedslag i nationella-lokala konfliktlinjer kring arbetsmarknadsintegration av nyanlända, där både demografisk potential för återbefolkning och kompetensförsörjning och utmaningar i uppdelningen av beslutsfattande och ansvarstagande mellan stat och kommun spelar in.

Demografisk påverkan

Gleshet. Landsbygder har olika fysiska förhållanden, som utgörs av naturlandskapsformer som skog, fjäll, jordbruk och kust, men också den bebyggda miljön såsom bostäder, fritidshus, samlingslokaler och företagsbyggnader. Avstånd i sig är ett fysiskt förhållande att beakta. Forskningen om regional utveckling handlar i hög grad om utmaningar som landsbygden och glesbygden har, varav en ligger i de geografiska förutsättningarna. Att avstånd hanteras och överbryggas är grundläggande för att alla i samhället har god tillgänglighet till det de behöver och bra livsvillkor. Människors möjligheter att transportera sig mellan lokala och regionala centrum påverkas av service- och infrastrukturutvecklingen (Stenbacka & Hermelin, 2023)

Obalans i avfolkningen. Det finns en mismatchning på glesbygdens arbetsmarknad som med fördel kan förstås ur ett genusperspektiv. Svensk arbetsmarknad är mycket könssegregerad, vilket betyder att män och kvinnor arbetar inom olika arbetsmarknadssektorer och kvinnor är överrepresenterade inom offentlig sektor. De rurala områdena har avfolkningsproblematik med en åldrande befolkning och därmed stora och i hög grad utbildningskrävande personalbehov inom vård och omsorg. Kvinnor med utbildningsambitioner

utgör därmed en demografi som är helt central för glesbygdens kompetensförsörjning. Samtidigt är många av de som flyttar från glesbygden just kvinnor med utbildningsambitioner. Statistiken visar att yngre kvinnor, och särskilt yngre kvinnor som vill studera vidare, i hög utsträckning flyttar till städer där det finns fler möjligheter till högre utbildning och bredare karriärmöjligheter. Kvinnor är också mer rörliga mellan olika yrken än män, vilket innebär att de män som bor kvar har svårt att fylla de uppkomna luckorna (Grip, 2020). Inom vård, omsorg och skola märks det därför tydligt att kvinnor är underrepresenterade i den lokala befolkningen (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, 2021).

De demografiska förändringarna behöver beaktas tillsammans med arbetsmarknadens struktur och konsekvenser av kompetensförsörjningsutmaningar. En avfolkning där kvinnor med utbildningsambitioner är oproportionerligt representerade har särskilt stora konsekvenser, eftersom behoven inom välfärden inte minskar i samma utsträckning som kompetensförsörjningen när de flyttar, och eftersom välfärden är både central för vardagen och platsbunden. Obalansen i avfolkningen leder därför till stora arbetskraftsbehov i de sektorer som är tätt kopplade lokal livskvalitet (Kvist, 2020).

Återbefolkning med förhinder. Internationell migration påverkar också befolkningsstrukturen och innebär delvis en återbefolkning av glesbygden. Detta är en viktig faktor att ta hänsyn till när det gäller regionala frågor om arbetsmarknadspolitik och tillväxt. Tidigare har landsbygden i Norrland haft en överhängande diskurs om att vara etniskt homogent, men nu finns samhällen med både infödda etniska minoriteter och internationella migranter (Kvist, 2020) vilket också medför en betydande demografisk påverkan. Rahm (2023) lyfter i sin studie att invandring är betydelsefullt för att upprätthålla det svenska välfärdssystemet och att betydelsen av internationell migration för kommuners ekonomi kan diskuteras utifrån ett socialt hållbarhetsperspektiv, där en initial investering kan skapa förutsättningar för kompetensförsörjning under lång tid. Inflyttningen är alltså en möjlighet för glesbygden, i form av en potentiell lösning på den demografiska obalansen och på arbetskraftbristen i välfärden, samtidigt som internationell migration också innebär utmaningar. Forskning visar att även om migranter i rurala områden har högre arbetslöshet än i urbana områden, har de störst chans till en första anställning i både de mest tätbefolkade samt de mest glesbefolkade områdena (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, 2021). Detta ger en indikation på att migranter i glesbygden betraktas just som en resurs, och alltså får en positiv roll att spela.

Det finns alltså potential för glesbygden i den internationella migrationen, men nyanlända kan också medföra höga kostnader för kommuner om arbetsmarknadsetablering tar lång tid (Bernerdal, Carlbaum & Rosvall, (2021); Stenbacka, (2023); Michele, Luisa, & Simone, (2023)). Forskningen indikerar också att arbetsmarknadsintegrationen är avgörande för om människor ska stanna på en ort. Till bilden hör att många internationella migranter har en låg utbildningsnivå och språksvårigheter vilket är faktorer som försvårar inläring och förlänger etableringsprocessen. Små kommuner är sårbara för variationer över tid, som exempelvis när enskilda kommuner snabbt behöver anpassa sig till anvisningar av Migrationsverket (Stenbacka, 2023).

Lokalt beslutsfattande eller statlig frånvaro?

En ytterligare utmaning för den glesa geografin berör det politiska flernivåstyret. EU:s subsidiaritetsprincip förespråkar att beslutsfattande ska ske så nära medborgarna som möjligt och utgör därmed en viktig drivkraft till decentralisering. Denna princip har en lång tradition inom EU och kan härledas tillbaka till början av 1990-talet som en del av EU:s regionala politik. Detta har medfört en förstärkning av de subnationella politiska nivåerna, med ansvar för de administrativa områdena inom arbetet med politiska mål och strategier. Den senaste tolkningen av subsidiaritetsprincipen är ett koncept som kommer från initiativet att föra EU närmare sina medborgare i EU:s 2021–2027 program. Den aktiva subsidiaritetsprincipen betonar ytterligare de territoriella aspekterna, som är viktiga för EU:s regionala politik. Den belyser också vikten av de administrativa områdenas förmåga att stärka de subnationella nivåerna och öka delaktigheten av lokala aktörer och medborgare (Moodie, Salenius, & Wøien Meijer, 2022).

En utmaning med decentralisering är att den inte fungerar om den inte är väl integrerad i organisationerna och om de subnationella aktörerna inte har tillräckliga resurser och kapacitet att genomföra sin policy/strategier/insatser. Det som i den internationella litteraturen refereras till som de "sub-nationella" nivåerna (i Sverige regionerna och kommunerna) riskerar att sakna tillräckligt med resurser och kapacitet för att genomföra de decentraliserade uppdragen som förväntas, i de flernivåstyrda processer där EU och nationella aktörer dominerar. Implementeringen av EU:s subsidiaritetsprincip i en sådan situation förstås som bristfällig (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, (2021); Moodie, Salenius, & Wøien Meijer (2022)). I isolerade, mindre utvecklade landsbygdsregioner föreligger risker för stärkt regional identitet och minskat förtroende för överliggande politiska nivåer som kopplar an till en känsla att bli försummad av nationell nivå samt EU-nivå. Många svenska rurala företrädare uttrycker också

frustration kring vad de upplever som ett tillbakadragande av statlig service. De beskriver att regioner och kommuner har fått mer ansvar och kostnader, men inte fått mer budget eller inflytande (Moodie, Salenius, & Wøien Meijer, 2022).

Decentraliserad samverkan kan vara en effektiv strategi för kommuner, regioner och andra glesbygdsaktörer att mobilisera och hitta lösningar på platsspecifika och gemensamma utmaningar. Vad gäller utmaningar med högre utbildning, lyfts ofta möjligheten med decentraliserade läromiljöer för ökad spridning av högre utbildning till hela landet, som till exempel ett lärcentrum eller andra iordningställda lokaler för distansstudier. Dessa lärmiljöer tillhör inte något lärosäte eller grundorganisation utan i stället är kommuner eller andra aktörer ägare. Genom detta kan till exempel fler få en högskoleutbildning utan att behöva flytta från sin hemort, för att sedan använda sin kompetens där behovet finns. Sett utifrån arbetsmarknadens kompetensbehov vill skolor i kommunerna kunna förbereda unga för en föränderlig arbetsmarknad och kunna erbjuda ett brett och varierat utbud av kurser, från avancerade teoretiska utbildningar till yrkesförberedande (Beach & Öhrn, 2021). Samtidigt karakteriseras decentraliserade samverkanslösningar ofta av avsaknad av långsiktig finansiering och stabilitet. Lindhé (2023) diskuterar hur kvaliteten på dessa lärmiljöer kan säkerställas när det saknas en grundfinansiering och verksamheten vilar på kommunala strategier och eldsjälar. Det behövs medel för att främja tillgång till högre utbildning, utifrån regionala och lokala kompetensbehov. Detta framkommer med stor tydlighet i Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall (2021) som visar på ett exempel från en inlandskommun i norra Norrland, som migranter med utbildning och utbildningsambitioner lämnar till fördel för kuststäder där högskolor, universitet och andra utbildningar väntar. Att motverka dessa krafter innebär ytterligare en utmaning för de lokala lärmiljöerna.

Internationell migration och lokal integration

En ytterligare utmaning, men samtidigt potentiell lösning för återbefolkning och kompetensförsörjning, är den internationella migrationen och den lokala integrationen hos kommuner. Migration och integration blir en utmaning när den hamnar i gråzonen av beslutsfattande och ansvarstagande mellan stat och kommun. En aspekt av kommuners upplevda exkludering är frågan om migrationspolitik och placeringen av nyanlända, där beslut i hög grad fattas nationellt men där varje nyanländ i slutändan kommer att bo på en fysisk plats inom en specifik kommuns gränser. Intressekonflikter och glesbygdens upplevelse av orättvis spelplan förstärker de urbana och rurala konfliktlinjerna. Högutbildade nyanlända i norra Sverige hamnar eller flyttar i större utsträckning

till orter närmare kuststäderna (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, 2021). Lågutbildade migranter som placeras i mindre landsbygdskommuner har svårare att nå full aktivering och därmed kvalificera sig för ersättning från staten, och deras väg till arbetsmarknadsetablering kan vara lång. En del kommunala företrädare uttrycker utifrån det att den nationella bosättningsspolitiken och Migrationsverkets fördelning av migranter är problematisk eller rentav orättvis.

Internationella migranternas integration och etablering på arbetsmarknaden beskrivs av Bernerdal, Carlbaum & Rosvall (2021) som ett av samhällets mest centrala problem, där Sverige tillhör de länder som har bland de högsta sysselsättningsgapen i Europa mellan inrikes och utrikes födda. Nyanländas etableringsprocess påverkas av både arbetsmarknadspolitiken och migrationspolitiken, men också av olika lokala förutsättningar. Att nyanlända ska uppnå en framgångsrik arbetsmarknadsetablering förutsätter en fungerande integration, och i denna process tydliggörs intressekonflikter mellan statlig och kommunal nivå vilket skapar en stark känsla av statlig frånvaro bland de lokala aktörerna. Frågor om nationell migrations- och integrationspolitik är särskilt komplex för glesbygden, eftersom internationell migration har tydlig potential genom att bidra till återbefolkning och kompetensförsörjning i välfärden, men att dessa positiva effekter betingade på en framgångsrik lokal arbetsmarknadsintegration.

I Sverige har statliga myndigheter organiserat sig på nya sätt de senaste åren och service erbjuds i allt högre grad digitalt. Det har lett till en tydligt minskad statlig närvaro i den fysiska miljön. Nedstängningen av många lokalkontor har fått en särskild påtaglighet i glesbygden, där det kan vara långa avstånd till närmaste statliga brevlåda. För statlig service med en fysisk komponent, som polisnärvaro, tillgång till handläggare för den som har låg digital kompetens, eller deltagande i aktiva arbetsmarknadspolitiska insatser, får detta tydliga konsekvenser. Utmaningarna med förändringen är återkommande i glesbygdskommuners beskrivningar av relationen till Arbetsförmedlingen. Rahm (2023) menar att det framkommer en dissonans mellan den statliga organiseringen kring arbetsmarknadsetablering och den lokala uppfattningen

om målgruppers behov.¹ Arbetsförmedlingen ansvarar för det nationella etableringsprogrammet, men har lagt ner eller omlokaliserat många kontor till mer tätbefolkade kustorter. Detta blir ett hinder för människor i glesbygden att ta emot hjälp, eftersom det ibland förutsätter långväga resor. Detta ökar distansen mellan statliga och lokala aktörer och kräver mer innovativ samverkan från kommunernas sida. De behöver tillföra resurser för att deras kommuninvånare fortsatt ska kunna ta del av Arbetsförmedlingens utbildningsmöjligheter (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, 2021). Statens (fysiska) tillbakadragande har medfört därmed tydliga konsekvenser för vad gleshet betyder för regional kompetensförsörjning.

Kommuner möter en rad utmaningar i arbetet kring integration och etablering av migranter på arbetsmarknaden. Kommunala företrädare från glesbygden beskriver att ett stelbent statligt regelverk lämnar dem ensamma med ansvaret för integrationsprocessen efter allt för kort tid. I den kommunala kritiken mot Arbetsförmedlingen kombineras önskemål om statlig närvaro och finansiering med önskemål om decentraliserat och lokalt anpassat beslutsfattande. I tre olika studier genomförda i region Dalarna, i tre inlandskommuner i norra Norrland och två mindre kommuner i Västra Götaland beskrivs kommunala strategier för att erbjuda utbildning och arbete för människor med migrationsbakgrund. I studierna uttrycker lokala företrädare att den tvååriga etableringsfasen som staten ansvarar för är för kort för att skapa långsiktig arbetsmarknadsetablering för lågutbildade nyanlända. När etableringsfasens tid passerats övergår helhetsansvaret för den nya invånaren till kommunen. Det innebär att kommunerna riskerar att få höga kostnader för personer som har ett fortsatt behov av stöd i sin arbetsmarknadsetablering (Rahm (2023); Stenbacka, (2023); Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall (2021)). En ytterligare orsak som glesbygdskommuner lyfter till att de har svårt att få tillgång till service från Arbetsförmedlingen är att regler för upphandling är nationella, stelbenta och att myndighetens verksamhetsplanering gjorts med tätorters behov i blickfånget. Ett konkret exempel är upphandling av utbildningsmöjligheter för migranter. Arbetsförmedlingen får inte köpa platser på exempelvis yrkesutbildningar av kommunen. I glesbygdskommuner kan det vara svårt att hitta andra aktörer som är intresserade av att möjliggöra att utbildningarna kan genomföras på orten, med resultatet att kommunen lämnas med finansieringsbördan för arbetsmarknadsintegrationen. Ett annat återkommande önskemål är att anställningssubventioner, särskilt extratjänsterna, ska göras mer tillgängliga.

¹ Det kan vara värt att flika in att den nationalekonomiska forskningen stödjer glesbygdspolitens uppfattning. Sammanfattningsvis finns det forskningsstöd för att personligt förmedlarstöd och jobbanvisningar minskar tiden till nytt jobb, medan det är oklart om digitalt stöd fungerar för arbetssökande med stödbehov. Lokal närvaro behövs både för lyckosamma jobbanvisningar och för att veta vilka yrken som efterfrågas på orten. Det innebär att utvecklingen av Arbetsförmedlingens fysiska närvaro i glesbygden kan förväntas ha varit särskilt negativ för dem med störst behov av stöd. (Fredriksson, Graetz, Hensvik, & Seim, 2023)

Extratjänster är en typ av anställningssubvention som riktas till kommunal och regional verksamhet. De råder stor lokalpolitisk rådighet över dem, samtidigt som de är helt nationellt finansierade. De blir därför särskilt attraktiva i glesbygd i och med de stora avstånden till övriga statligt finansierade arbetsmarknadspolitiska insatser (Stenbacka, 2023).

Sammanfattningsvis kan nationella riktlinjer och satsningar verka som både stimulerande och begränsande, och ofta upplevas som kortsiktiga i ett sammanhang där tidsperspektivet är centralt (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, 2021). Kortsiktigheten begränsar förutsättningarna för kontinuitet och förutsägbarhet i arbetet för etablering och kompetensförsörjning (Stenbacka, 2023).

Perspektivskiften

Det är två begrepp som vi återkommande stöter på i litteraturen om glesbygdens arbetsmarknadsutmaningar. Dessa begrepp öppnar för intressanta perspektivskiften och vi väljer därför att ge dem en del utrymme. Det första begreppet, grundläggande ekonomi, lyfter värdet av vardaglig, platsberoende service och kommuners roll som arbetsgivare. Detta begrepp kompletteras med forskningen kring anpassningspolitik för krympande geografier. Det andra begreppet, möjlighetsstrukturer, fokuserar vikten av platserns både fysiska och sociala strukturer för invånares möjligheter att bo kvar och ta del av och bidra till goda livsvillkor. I avsnittets tredje del använder vi dessa begrepp för att ge en bild av hur diskurser om att bo i glesbygd påverkar platsidentitet samt möjligheten till livskvalitet som invånare.

Grundläggande ekonomi och anpassningspolitik:

Livskvalitet i fokus

Demografiska förhållanden påverkar kompetensförsörjningen och därmed lokalsamhällets förmåga att tillhandahålla god service. Utmaningen ställs på sin spets när människor flyttar till platser med bredare utbildnings- och arbetsmöjligheter just när de inträder arbetsför ålder, så att den arbetande andelen av befolkningen minskar oproportionerligt. Ännu mer utmanande blir detta i och med en generell trend mot åldrande befolkning (Bygdell, 2023).

En minskad tillverkningsindustri och Norrlands glesbygds svaga tillväxt i tjänstesektorn, ligger bakom avfolkningstrenden och därmed svårigheterna med att tillgodose grundläggande service och goda livsvillkor. Men dynamiken kan i stället beskrivas som en möjlighet:



Om välfärd och grundläggande infrastruktur förstås som centralt för goda livsvillkor ligger kontrollen över den lokala utvecklingen i mycket högre grad i lokalbefolkningens händer, jämfört med lokalt inflytande över lokaliseringen av produktion av varor och tjänster. Väl fungerande välfärd och infrastruktur är faktorer som gör en plats attraktiv att bo och leva på,

” In recent years, a number of alternative approaches, such as everyday economy and foundational economy (FE), advocated for regional policy that directly aims at well-being of all citizens, rather than emphasising a narrow set of R&D-intensive industries. This means moving the focus to the ‘part of the economy that creates and distributes goods and services consumed by all (regardless of income and status) because they support everyday life.’” Martynovich, Hansen & Lundquist, s.577

vilket i förlängningen även kan ge potential för näringslivs- och sysselsättningsutveckling. Detta är resonemanget bakom begreppet grundläggande ekonomi (*foundational economy*) vilket kan beskrivas som det vardagliga livets infrastruktur (Michele, Luisa, & Simone, (2023); Stenbacka, (2023); Martynovich, Hansen, & Lundquist, (2023)).

Med grundläggande ekonomiska strukturer avses ekonomiska aktiviteter som kan tillfredsställa mänskliga behov och skapa välbefinnande i närsamhället. Det inkluderar materiell infrastruktur som väg, järnväg, bostäder och bredband samt social infrastruktur, såsom skola, vård och omsorg (Stenbacka, 2023). Begreppet används för öppna för ett perspektivskifte som sätter fokus på livskvalitet i analysen av möjligheter att stanna kvar i glesbygden trots utmaningar med avbefolkning och minskad arbetskraft i servicesektorn (Martynovich, Hansen, & Lundquist, 2023). Det riktar ljuset mot lokalsamhället som en plats där människor skapar förutsättningar för att möta behov och får behov mötta, och mot den offentliga sektorns betydelse för att platsen ska möjliggöra vardagen. I regioner som drabbats av avindustrialisering och förlorat anställningsmöjligheter inom handel och produktion, menar dessa forskare att infrastruktur och välfärdstjänster bör förstås som centrala sysselsättningsmöjligheter (Martynovich, Hansen, & Lundquist, 2023). Den grundläggande ekonomin ger den nödvändiga grunden att stå på för att attrahera inflyttning av människor och därmed även för näringslivsaktörer som vill etablera sig på platsen.

I en situation med krympande befolkning och/eller ökad demografisk obalans är behovet av innovativ samverkan kanske som allra störst. I diskussionen kring krympande kommuners strategier för utveckling vill vi lyfta in Erlingsson, Syssner & Ödalens (2015) förslag till att formulera en medveten anpassningspolitik. Författarna presenterar anpassningspolitik som ett nyare och mindre använt perspektiv för att möta befolkningsminskning. Deras presentation av anpassningspolitiken har tydliga kopplingar till grundläggande ekonomi och fokuset på befintliga strukturer som främjar välfärd och goda livsvillkor som förutsättningar för att bo kvar. Extra vikt läggs på just de funktioner och åtaganden som är kommunlagstadgade. Anpassningspolitiken kan med fördel formulera och precisera insatser ämnade för krympande geografier med anpassning till minskande befolkningstal och de medförda ekonomiska förutsättningarna. Stommen i anpassningspolitik ligger i att fokusera på möjliga strategier för att hantera utebliven tillväxt, i motsats till riskfyllda tillväxtsatsningar. Vikt läggs vid att anpassningspolitiken ska kommuniceras med medborgare för att fördjupa den lokala demokratin och en utmaning som nämns är att insatser som inte bedrivs på ett systematiskt och långsiktigt sätt riskerar att minska möjligheten till transparens och ansvarsutkrävande. Anpassningspolitik ställer också höga krav på initiativtagande och kreativitet i en redan utmanande situation, för att formera mellankommunal samverkan och samverkan med civilsamhälle, och för att hitta nya verksamhetsformer.



Anpassningspolitik bör inte vara synonymt med nedskärningspolitik. I stället bör man på kommunal nivå sträva efter att utveckla nya sätt att hantera välfärdsuppdraget, utan att kvaliteten på den service man erbjuder blir sämre. Det ställer krav på nytänkande samt på förmåga till lärande mellan kommuner med likartade förutsättningar.” – Erlingsson, Syssner & Ödalen, 2015, s.14

Möjlighetsstrukturer: Vad ett liv i glesbygd kan vara

Begreppet möjlighetsstruktur kan bidra till en ökad förståelse för hur olika faktorer kan påverka människors möjlighet att bo kvar på en plats. Traditioner på en plats formar, i kombination med konkreta ekonomiska och fysiska villkor, den lokala arbetsmarknaden. Tillsammans påverkar dessa faktorer föreställningar om arbetsmarknaden, som vem som kan jobba med vad, vem som ska utbilda sig, och vem som ska ta hand om barn och hushåll. Kulturgeografer diskuterar genusaspekter kopplade till plats som en påverkande faktor för befolkningens handlingsutrymme. Vilka arbetsmöjligheter och vilken service som finns i närområdet, som tillgång eller avstånd till skola, aktiviteter, vård och transporter, påverkar också människors vardagsliv och vilken fördelning av vardagsuppgifter som blir möjlig. Dessa förutsättningar kan sägas

skapa "möjlighetsstrukturer". Begreppet refererar till de omständigheter och förhållanden i en specifik miljö som påverkar och formar individens möjligheter till handlingar och beslut (Grip, 2020).

Stenbacka (2023) bygger på idén om möjlighetsstrukturer när hon argumenterar för att en minskad tillgång till service eller andra samhällstjänster kan ge människor upplevelsen av att platsen de bor på inte har någon betydelse eller framtid. Processen att lämnas utanför kan riskera att bli en del av identitetsskapandet och leda till social polarisering. Tillgången till service och välfärd är därför viktig när det kommer till möjligheten att känna tillhörighet till och förtroende för samhällsinstitutioner.

Glesbygdsidentitet som utmaning och möjlighet

Begreppen grundläggande ekonomi, anpassningspolitik och möjlighetsstrukturer fångar också upp samspelet mellan lokala möjligheter och upplevelser av platsen. Hjort (2023) har studerat identitet hos ett antal unga som valt att bo kvar i glesbygden. I studien framkommer en serie negativa narrativ om landsbygder. De som stannar kvar har en problematisk identitetsbild med konsekvenser på livskvalitet och potentiellt även deras vilja till lokalt kapacitets- och kompetensbyggande. Studien visade att det finns ett dåligt rykte och stigmatisering kring landsbygden och det i sin tur berör ungas känsla av tillhörighet. Det framkom att de unga uppfattat ett flertal negativa diskurser om sin hembygd och människorna som bor där: Att Norrland är ett homogent, tomt landskap utan människor; att landsbygden är tråkig och utdöende; samt att människor som bor på landsbygden associeras med kulturella och sociala attribut som de inte kände igen sig i. De upplevde sig även som exkluderade från beslutsfattande kring lokal utveckling, och beskrev en känsla av att politiker i de större städerna inte lyssnar på deras behov och utmaningar (Hjort, 2023). Denna koppling mellan avsaknad av resurser, negativa diskurser om sig själv och sin plats, och lågt förtroende till samhällsinstitutioner, svarar väl mot Stenbackas (2023) analys av att grundläggande ekonomi är centralt för att en plats ska upplevas möjlighetsskapande och att invånarna ska känna sig som värderade samhällsmedlemmar. Likaså visar analysen på potentialen i en medveten och medborgarförankrad anpassningspolitik, för att öka känslan av delaktighet och värde för lokalbefolkningen.

I Beach & Öhrn (2021) framkommer däremot en mer optimistisk bild. Studien undersöker hur unga ser på platsen de bor på utifrån utbildningsmöjligheter nu och i framtiden och hur den lokala omgivningen påverkar deras möjligheter till arbete och social delaktighet. Fokus är på olika rurala omgivningar och i

analysen framkommer flera utmaningar som bidrar till en negativ spiral för landsbygderna. Den lokala arbetsmarknaden förlorar potentiell arbetskraft när unga flyttar till städer för att söka bättre utbildnings- och arbetsmöjligheter, vilket även minskar antalet näringslivsaktörer som är villiga att driva verksamhet på orten, samtidigt som medias återkommande rapportering framställer unga landsbygdsbors missnöjdhet och önskan att flytta därifrån. Dock visar resultaten också att många unga har en positiv bild av sin plats och de möjligheter den kan erbjuda och att de gärna vill stanna kvar eller återvända senare i livet. De lyfter fram en värdefull platslojalitet, gemenskap och social närhet. En aspekt som Erlingsson, Syssner & Ödalen (2015) trycker på är att trots krympande befolkning så har glesbygdskommuner möjlighet att vara förebilder i hur en kommun kan skapa ett gott ledarskap, ha hög grad av transparens, och säkerställa goda livsvillkor genom att innovativt skapa nya relationer mellan medborgare och det offentliga. Många som väljer att flytta *till* landsbygden idag beskriver det som en livsstil och filosofi mer än en försörjningsstrategi. Det som påverkar beslutet av att flytta är aspekter kopplat till grundläggande ekonomi som bostad, miljö och sociala relationer, medan finansiell ekonomi sällan lyfts som den avgörande faktorn (Grip, 2020). Att lyfta upp det aktiva beslutet att bo i glesbygd kan därför ses som ett verktyg i att motverka normer och urbana flyttmönster för unga.

Risk och potential i förändringstider

I både Norrbotten och Västerbotten sker stora förändringar då satsningar på tillverkning av koldioxidfritt stål och batterier tar fart. Det gäller både kustnära orter och en del orter i inlandet och skapar en framtidstro och tillväxt. Regionen genomgår samtidigt en samhällsomfattande omvandling i takt med de nya, gröna industrietableringarna. I det här avsnittet fokuserar vi på hur denna förändring diskuteras i litteraturen om glesbygdens kompetensförsörjningsutmaningar. I avsnittets första del diskuterar vi vad en industrietablering kan innebära för närliggande glesbygder. Att närområdet förändras innebär tillväxtmöjligheter men också ökade behov att hantera befintliga utmaningar. I avsnittets andra del diskuteras könssegregationen på arbetsmarknaden, och konsekvenserna av industrisatsningar för jämställdhet och kompetensförsörjning.

I ljuset och skuggan av återindustrialiseringen

Den gröna omställningen och dess expansion av industrier i norr ställer höga krav på kommunernas strategiska planering för social hållbarhet. Även i grunden positiva förändringar kan innebära stora utmaningar för det kommunala arbetet

med att leverera en god service och livsmiljö till sina invånare. Kommunerna har ett brett kompetensförsörjningsuppdrag, men måste särskilt se till att de kan möta kraven som ställs på offentlig sektor och grundläggande infrastruktur så som bostäder och lokal mobilitet. En storskalig investering, som i Skellefteå, behöver därför beaktas ur ett brett samhällsperspektiv (Hermelin, 2023). I landsbygdskommuner där arbetskraftutbudet är begränsat kan nya jobb ställa extrema krav på kommunal rekrytering när befolkningen förväntas expandera snabbt. Det är framför allt brist på arbetskraft inom välfärdsyrken och även inom bygg- och anläggningssektorn som ses som mest framträdande (Hörnemalm, Karlsson, & Lundqvist, 2023).

Lundmark, Carson & Eimermann (2022) har studerat Malå kommun som gränsar till Skellefteå kommun. Det påtalas att de stora industrietableringarna kan ge en positiv socio-ekonomisk tillväxt till hela regionen, inte bara till de orter där de ligger. Detta kallas för en "spillover-effekt". Spillover-effekten syftar alltså till att de lokala centrumen förväntas "spilla över" till resten av regionen, speciellt närliggande kommuner, och inte enbart avgränsas till den utvalda orten för den industriella etableringen. Men det kan också bli tvärtom. En negativ potentiell utveckling är att de kommuner som indirekt blir berörda av den gröna återindustrialiseringen i stället snabbt avfolkas med ökande demografisk obalans eftersom glesbygdsinvånare med utbildnings- och karriärambitioner kan uppleva de större orterna som mer attraktiva. Detta kallas för en "sponge-effekt". Då riskerar de större orterna att "suga upp" resurser från omgivande landsbygder. Under- eller felinvesteringar i lokal utveckling riskerar att äventyra de positiva effekterna av närområdets utveckling. Kommuner behöver därför planera och investera i satsningar på service, bostäder och infrastruktur för att möjliggöra smidig överföring av "spillover-effekterna". Dessa korridorers utsträckning, alltså den geografiska placeringen av infrastruktur, har långsiktiga konsekvenser. Järnvägen längs med norrlandskusten, både från tidigare satsningar och den nya satsningen Norrbottniabanan, binder samman en kustlinjekorridor och skapar därmed förutsättningar för befolknings-spillover på orterna längs med den sträckan. Inlandet har därmed större risker för att drabbas av negativa demografiska konsekvenser, på grund av placeringen av den rumsliga förbindelsen (Lundmark, Carson, & Eimermann, 2022).

Sammantaget finns både behov och potential för satsningar av de omkringliggande kommunerna, som indirekt blir berörda av den gröna återindustrialiseringen som sker i deras närområde. Framgångsrika satsningar ökar chansen för "spillover-effekt och/eller minskar risken för "sponge-effekt", det vill säga förbättrar möjligheten att bo kvar i återindustrialiseringens glesa, omkringliggande geografi.

Samtidigt är det viktigt att trycka på att för den svenska landsbygdens del handlar det inte om att vinna eller försvinna, utan att i en given situation skapa bästa möjliga förutsättningar för goda livsvillkor. I den kontexten, att motverka risker med befolkningstapp i en annars växande region, kan anpassningspolitiken med dess fokus på grundläggande ekonomi och förutsättningar att bo kvar, vara en mer framkomlig väg att gå. Forskning om anpassningspolitik i krympande kommuner menar att det är möjligt att skapa detta trots stora utmaningar.

Kompetensförsörjning på en könssegregerad arbetsmarknad

Stora klimatsatser har historiskt sett oftast haft positiva effekter på antalet arbetstillfällen i mansdominerade sektorer som energi, industri och jordbruk. Däremot kan de minska antalet arbetstillfällen inom den kvinnodominerade tjänstesektorn. Klimatsatser riskerar därför att inte upplevas möjliggörande för många av närområdets kvinnor. Kopplat till de stora gröna investeringarna kan därför motverkande av reproducerande könssegregering ses som en nyckelfråga för regionens demografiska och ekonomiska tillväxt (Sand, 2023). En könsblindhet kan riskera att missa kvinnor och mäns olika förutsättningar och erfarenheter vilket medför att lösningsstrategier riskerar att få oförutsedda effekter. Att i stället aktivt planera för ökad jämställdhet kan ge en positiv injektion till den regionala utvecklingen (Grip, 2020).

Det är inte helt smärtfritt att lyckas med en grön återindustrialisering som inkluderar alla. Stora satsningar med avgränsat fokus på problemet med arbetskraftsbrist till de nya etableringarna riskerar att bli kontraproduktiva givet den könssegregerade arbetsmarknaden, eftersom jämförelsevis få kvinnor har utbildning eller arbete inom tekniska yrken. Det här är en nyckelfråga som kräver lösningar baserade på en genusanalys, i syfte att säkra att hela befolkningens potential nyttjas. Detta kopplar också an till möjlighetsstrukturer: Finns det mer uttalade möjligheter till många och attraktiva karriärvägar, oavsett kön, bidrar det till en starkare framtidstro och anknytning till platsen.

Det finns också en annan sida av myntet. Beskrivningen av kvinnor som outnyttjad resurs i Norrlands återindustrialisering står i kontrast till den stora arbetskraftsbristen framför allt i kvinnodominerade vård- och omsorgsyren. Om allt ljus riktas mot tekniska sektorer i uppbyggnaden och finansieringen av de nya industrisatserna, kan kompetensförsörjningsutmaningen inom välfärden

missas, med både hög risk för negativa konsekvenser på tillväxten för de lokala centrumen och för sponge-effekter för deras närområden.

Både fysiska och identitetsmässiga förutsättningar behöver vara på plats för att glesbygden ska kunna upprätthålla en grundläggande ekonomi. För att kompetensförsörja goda livsvillkor behöver en karriär inom vård och omsorg både vara tillgänglig och upplevas som möjlig och attraktiv för unga glesbygdsbor. Kopplat till könssegregering på arbetsmarknaden har Kvist (2020) studerat hur EU:s strukturfondsbidrag fördelats i norra Sverige. Fördelningen granskas varje år och en utvärdering av 50 ansökningar visade på att arbetsmarknader som generellt

överrepresenteras av kvinnor tar emot avsevärt mindre bidrag än mansdominerade arbetsmarknader. Av alla arbetsmarknadssektorer bland ansökningarna visar det sig att det endast är träindustrin och universiteten som arbetar med att försöka motarbeta etablerade könsnormer och förväntningar på sociala strukturer. Detta

förhållningssätt visar att implementeringen av EU:s regionala tillväxtpolitik, med målsättning att alla ska ha möjlighet att bo och verka i landet, i stället riskerar att motverka jämställdhet på arbetsmarknaden i norra Sveriges landsbygd.



" These failures to challenge established gendered norms and understandings about jobs and growth in the rural north, does not have to be understood as deliberate resistance against the policy objectives, it might be an effect of gender blindness or lack of knowledge."
– Kvist, 2020, s. 241



Lösningar

Litteraturen om regional utveckling är samstämmig i att det inte finns en färdig lösning som svarar mot alla problem. För att nå önskade mål så rekommenderas i stället specifika förhållningssätt och utgångspunkter. Samtidigt som vikten av att lära av andra betonas är rekommendationen att utgå från lokala behov och förutsättningar i analysen av problembild. För att skapa hållbarhet betonas värdet av att uppnå samstämmighet genom att lägga tid på att inkludera berörda aktörer och få samverkan att fungera. I det här avsnittet presenterar vi först dessa övergripande Lösningsstrategier närmare. Därefter implementerar vi det rekommenderade förhållningssättet att lyfta fram ett konkreta exempel. Vi presenterar ett antal olika samverkanslösningar som glesbygdsaktörer använt för att möta lokala utmaningar kring kompetensförsörjning.

Strategier

Förhållningssätt i stället för manualer. Forskningen om regional utveckling betonar platsbaserad analys, verktyg för att lyckas med bred samverkan, och ett "våga-pröva"-förhållningssätt. Europakommissionens Gemensamma forskningscentrum har utvecklat ett koncept för hur regioner kan arbeta för att överbrygga aktuella regionala utmaningar. "Partnership for Regional Innovation Playbook" (Playbook) är ett ramverk för att främja innovationer som bidrar till gröna och digitala övergångar. Rapporten är ett vägledande verktyg som uppmuntrar till att hitta Lösningsstrategier och skapa partnerskap som passar lokala behov och förutsättningar (Pontikakis, o.a., 2022). I en analys av kommuners utmaningar i samband med regionala satsningar lyfter Hermelin (2023) forskningmodellen "territoriell governance". Modellen ligger nära Playbook i sin betoning av en platsbaserad logik och att arbetet med insatser för regional och lokal utveckling ska utformas enligt platsens förutsättningar. Modellen har skapats i skärningspunkten mellan EU:s sammanhållningspolicy och forskning inom regional utveckling. Den utgår ifrån regioners decentraliserade utvecklingsansvar och kopplar samtidigt an till betydelsen av flernivårelationer och beroendeförhållandena mellan region och kommun samt stat och EU. Liksom Playbook betonar Hermelin (2023) behovet av samverkan. Eftersom regional och lokal utveckling berör insatser inom mark, bostäder, infrastruktur, utbildning och integration är många olika aktörer berörda och behovet av dialog med civilsamhälle, medborgare och befintliga företag stort.

Lära av andra. Ett annat begrepp som lyfts fram är 'policyexperiment', tydligt beskrivna exempel som syftar till att främja innovation inom regional utveckling.

Genom att lära av och utgå från andra regioners test av nya idéer och strukturerat dokumenterade riktlinjer kan en region få stöd att hitta och mobilisera nya resurser och lösningar till sociala förändringar och initiativ (Pontikakis, o.a., 2022). Vilka lösningar som passar bäst kommer bero både på roten till det problem som ska lösas och på den omkringliggande kontexten. Landsbygder är olika, både avseende geografiska och ekonomiska förutsättningar och vad gäller den lokala befolkningen, exempelvis avseende yrkes- och utbildningspreferenser (Beach & Öhrn, 2021). Genomgående i forskningsöversikten betonas att eventuella lösningar behöver vara platsbaserade i och med den heterogenitet som genomsyrar landsbygder och glesbefolkade kommuner. Samtidigt har många kommuner liknande utmaningar med avfolkning, långa avstånd eller brist på arbetskraft inom vissa yrken.

Inkludering och samverkan. Återkommande är vikten av samverkan mellan olika intressenter för att uppnå en långsiktig social välfärd. Det kan vara intressenter inom samma område, som exempelvis mellan kommuner, mellan företag och inom civilsamhället. Många europeiska regioner står inför stora investeringar för att klara övergången, men en enskild region eller medlemsstat har svårt att axla det för att de saknar tillräckligt med resurser. Därför rekommenderar Playbook strategier som är realistiska och görbara (Pontikakis, o.a., 2022). Landsbygder och glesbefolkade kommuner uppvisar en stor heterogenitet i lokala karaktärsdrag, värden, platsförutsättningar och kultur. Heterogenitet finns både mellan och inom olika platser, och en viktig aspekt som framkommer i litteraturen om lösningsstrategier är olika lokala aktörers skiftande intressen. I glesbygd där avstånden är stora är också förmågan att kunna kroka arm med de aktörer som finns på plats helt central. En samverkansmetod som lyfts är förändringsteori, vilket är ett arbetssätt där det uppmuntras att jobba baklänges från ett utsatt mål. Det är vanligt att konflikter eller meningsskiljaktigheter uppstår mellan aktörer och intressenter kring ett långvarigt problem eller utmaning. Därför är det viktigt att arbeta med att skapa rum för öppna diskussioner för att mötas och komma närmare en förståelse till problemet, vad det är som bör lösas och vilken lösning som är mest lämplig. Trots olika förutsättningar, skillnader i visioner eller konkreta målkonflikter, så är lokala aktörers bakomliggande behov sammanlänkade. Med detta i bakgrunden finns det ett värde av arbetssätt som hanterar intressekonflikter och underlättar för olika aktörer att hitta och skapa gemensam mark. En överenskommen föreställning om vad förändring syftar till och varför och hur förändring sker inom ett visst område eller kontext, kan skapa förutsättningar för att arbeta baklänges från ett gemensamt mål mot roten av problemet (Pontikakis, o.a., 2022).

Goda exempel

Samverkan för att möta staten

För att kompensera för begränsningar i likvärdig statlig service har flertalet inlandskommuner i Norrland samverkat med hjälp av EU-medel för att möjliggöra samarbete med Arbetsförmedlingen. Det har hjälpt kommunerna att överbrygga distanser och stärka kapaciteten. I en studie beskriver kommunerna utmaningarna med att samarbeta med Arbetsförmedlingen kring etablering av nyanlända migranter. I samtliga tre orter som studien besökte hade lokalkontor lagts ner. Det försvårade arbetet med att ha kontakt gällande extratjänster som denna grupp av migranter behövde. En av den större kommunen fick hjälp av den nationella Delegationen för unga och nyanlända till arbete för att kunna göra en överenskommelse med Arbetsförmedlingen på orten. De två mindre kommunerna gick samman med tre andra kommuner för att tillsammans teckna en likadan överenskommelse. De kunde då erbjuda arbetsmarknadsinriktade "jobbspår". Regionen gick in som ägare för projektet och ansökte medel från ESF. Syftet med projektet var främst att få nyanlända och utrikesfödda personer i jobb, men också att få kommunerna att samarbeta bättre över gränserna. Det tillsattes projektmedarbetare i varje kommun för arbetet. Projektet blev ett sätt att uppfylla förväntningarna på samarbete med Arbetsförmedlingen och dess aktiva insatser för etablering, som matchning, utbildning och praktik. Mest positivt med projektet var att kunna mötas på en given plattform och diskutera med andra kollegor, vilket också är grunden för att kunna kraftsamla, bilda partnerskap och metodiskt jobba med lösningar på gemensamma problem (Bernerdal, Carlbaum, & Rosvall, 2021).

Innovativ kommunal och regional samverkan

Innovation kan betyda olika saker i olika sektorer. I den privata sektorn handlar det främst om att produktutveckling. I den offentliga sektorn handlar innovation mer om att utveckla nya tjänster, processer, metoder eller organisering av verksamheter. Landsbygders innovationsförmåga uppmärksammas sällan, men ändå är det dessa som varit nyckeln till samarbete och entreprenörskap som i sin tur bidragit till attraktivare livsmiljö och stärkt service i glest befolkade områden. Ett experiment på ett innovativt samarbete för att lösa kompetensförsörjningen finns i Dalarna. Flertalet kommuner har arbetat med en strategi för att ta vara på den positiva inverkan som migranter har på lokalsamhälle, i förhållande till grundläggande ekonomiska strukturer. Här betonas tidiga insatser, där olika aktörer i lokalsamhällets samverkat för att

skynda på integrationsarbetet. En framgångsfaktor i samverkan har varit att kommunens utbildningsansvariga tidigt kommunicerat med lokala vårdgivares chefer för att ta fram relevanta kursplaner. Arbetsgivarens delaktighet i början av utbildningen har ökat chansen för nyanlända migranter att få en anställning (Stenbacka, 2023).

I Rahm (2023) studeras integration och arbetsmarknadsetableringen i två mindre kommuner i Västra Götaland. Resultatet lyfter framgångsfaktorer avseende kommunernas egna initiativ, innovationstänk och samverkanslösningar för att möta lokala utmaningar. Främst gäller det framgångsfaktorer som kommunerna själva kan utveckla och implementera. Ett exempel på innovationstänk är från Åmål och Lerum, där tjänstepersonerna implementerat ett arbetssätt som bidrar till en positiv attityd till flyktingmottagande och invandring som ger effektiv och inkluderande arbetsmarknadsetablering. Framgångsnyckeln ligger i deras resursperspektiv, där kostnader för exempelvis individanpassad SFI, språkpraktik, yrkesutbildningar med språkstöd eller kommunala anställningar ses som investeringar i målgruppen som ger trygghet till personalförsörjningen långsiktigt i kommunens välfärd och näringsliv. Ett annat exempel på intern kommunal samverkan är kommunernas användning av vuxenutbildningar som ett arbetsmarknadsverktyg, där både språk- och yrkesutbildning sker parallellt med arbetsmarknadsetableringen. Utifrån individens förutsättningar, kompetens och bakgrund kan detta inkludera allt ifrån att kombinera SFI med språkpraktik och svenskundervisning relevant för yrkesområdet, till kommunens nära samarbete med arbetsgivare. Anställningssubventioner har också sett sig mer ekonomiskt lönsamt, och att anställa utrikes födda i kommunen som av olika anledningar står långt ifrån arbetsmarknaden som varit i behov av försörjningsstöd, har bidragit till att Åmåls kommun sparade nästan en miljon. Slutligen lyfter studien att framgången kring samverkan inom kommunen handlar om att få bort "stuprörstänket" mellan kommunens verksamheter, för att kunna erbjuda enhetliga och långsiktiga insatser. Individens handläggningsplaner bör utvecklas i samverkan med alla enheter i kommunen som arbetar med integration. Stor vikt läggs även på samverkan med näringslivet som tagit en aktiv roll. Att näringslivet fått insikt i att erbjuda utbildning och träning för att få den spetskompetens som företagen efterfrågar är ett resultat av kommunernas spridning av resurs- och investeringsperspektivet.

Olika funktioner av samverkan

I Norrbotten och Västerbotten finns ett annat relevant exempel att lära utav för att stärka kapacitet och kompetensförsörjning genom lokal samverkan (Hörnemalm, Karlsson, & Lundqvist, 2023). I en pilotstudie har man undersökt hur man kan främja ett livslångt lärande genom rollen av lärcentrum. Lärcentrum kan förstås som en språngbräda till samverkan. Det är en mötesplats där man kan samla resurser och samarbeta för att nå gemensamma mål. Detta för oss in på lärcentrumens tre funktioner *motor*, *mötesplats* och *mäklare*. Det är en motor genom kraften att främja kompetensförsörjning, en mötesplats genom att erbjuda en yta för möten mellan studiesociala och arbetslivsrelaterade kontakter och en mäklare genom matchning av utbildningsutbud och kompetensbehov. Dessa tre funktioner utgör tillsammans grunden för att bli en möjliggörare för samverkan kring samhällsintegrering och platsutveckling.

LINN (Lärcentrum i Norra Norrland) är ett utvecklingsprojekt som har fått stöd av statligt bidrag. Det har involverat kommuner i Norrbotten och Västerbotten att samarbeta för att stärka lärcentrumens roll i integrationsprocesser med riktat stöd till studerande som har annat modersmål än svenska. Projektet har fokuserat på effektivt utnyttjande av digitaliseringsmöjligheter inom distanslärande och medborgarservice, ökad tillgänglighet till högre utbildning och studiestöd. Däremot finns det större förmåga hos den mäklande rollen för att lärcentrum ska kunna vara mer motor och mötesplats för kompetensförsörjning. För att inte vara beroende av en person på mindre orter måste lärcentrumen bli en mer uttalad och allmänt känd yta. Då kan mäklarrollen ta sikte mot högre studier, näringslivsaktörer, forum eller andra miljöer att mäkla mellan, än att till största delen endast göra det mellan vuxenutbildningar. Framtidsbilden för lärcentrum är en plats som skapar kontaktytor mellan flertalet olika aktörer.

Sammanfattningsvis framkommer två ledord för lärcentrums potential; en yta och ett nav. Lärcentrum kan vara en yta där mobilisering av utvecklingskapacitet skapas, genom fortbildningsinsatser för personal, regionalt erfarenhetsutbyte, användning av ny digital teknik eller gemensam marknadsföring. Det kan vara en yta där aktörer organiserar muskler för att samarbeta med projektansökningar eller en mötesplats där aktörer deltar och tillsammans testat nya lösningar. Lärcentrum har också potentialen att vara ett nav för samhällsintegrering och attrahera medborgare. Det kan samla det som redan erbjuds i kommunen, som medborgarservice, arbetsmarknadsverksamhet och lotsfunktioner. Ett multifunktionellt lärcentrum skulle tillgodose kunskap om

arbets-, utbildnings- och fritidsmöjligheter i kommunen för att marknadsföra och attrahera inflyttare (Hörnemalm, Karlsson, & Lundqvist, 2023).



Sammanställning, slutsatser och rekommendationer

Syftet med detta kapitel är att sammanlänka de utmaningar och lösningar som framkommit i litteraturen till utlysningssrekommendationer med uppdragsbeskrivningen för Programområde D i fokus.

I avsnittets första del tar vi fasta på att glesbygden upplevs mindre attraktiv för kvinnor med utbildnings- och yrkesambitioner än för andra och att detta är sammankopplat med regionens kompetensförsörjningsförmåga inom välfärdsområdet. Diskussionen utmynnar i rekommendationen att Programområde D nyttjas till att motverka detta. I avsnittets andra del diskuterar vi decentralisering och statens tillbakadragande i ljuset av glesbygdsföreträdares tydliga frustration. Vår frågeställning är hur medlen i Programområde D skulle kunna nyttjas på sätt som svarar så väl som möjligt mot de behov som glesbygdsbor artikulerar. I avsnittets sista del sammanfattar vi våra slutsatser i form av två rekommendationer.

Stärk välfärdens förmåga till kompetensförsörjning

Vi finner att kompetensförsörjningsbehovet inom välfärdsområdet är återkommande som problemområde i den empiriska litteraturen, och genusnormer återkommande som försvårande faktor. Det innebär att bidrag till en förändrad bild av vad som är attraktiva utbildningsval och arbetsmarknadsmöjligheter är värdefulla. Svårigheterna framkommer delvis som en konsekvens av att avfolkningen i oproportionerligt hög grad omfattar kvinnor med utbildnings- och yrkesambitioner, en central demografi för välfärdens kompetensförsörjning. Insikter från olika delar av litteraturgenomgången kan kopplas till detta: möjlighetsstrukturer och identitet som en viktig aspekt i dem; ett starkt historiskt och nutida fokus på tillverkningsindustri i norr, samt analysen av fördelningen av strukturfondsmedel till huvudsakligen mansdominerade sektorer. Utifrån dessa byggstenar drar vi slutsatsen att det inte är tillräckligt lockande att bo i norr för unga med utbildnings- och yrkesambitioner inom välfärdsområdet, och att detta inte slår jämförbart.

Grundläggande ekonomiska strukturer. Begreppet grundläggande ekonomiska strukturer används för att analytiskt koppla samman utmaningar med avfolkning och minskad arbetskraft i glesbygdens servicesektor med möjligheter att bo kvar och därmed öppna för ett starkare fokus på livskvalitet (Michele, Luisa, & Simone (2023); Stenbacka, (2023); Martynovich, Hansen, & Lundquist, (2023)). Grundläggande ekonomi kan fungera som ett medel för kommuerna att få ett gott samhälle. Som arbetsgivare äger de verktyget genom bemanningen av välfärdstjänster som är en stor del av de grundläggande ekonomiska aktiviteterna i ett samhälle och den typen av sysselsättning som direkt skapar värde för lokalbefolkningen. Kommuner kan strategiskt använda sin roll som arbetsgivare och samtidigt utnyttja innovation, exempelvis genom att använda sig av goda arbetsvillkor och flexibilitet för att erbjuda attraherande livsvillkor.



” [...] en grundläggande ekonomi utgör en potential för att ändra synen på regioner som inte motsvarar generella förväntningar på ekonomisk utveckling eller tillväxt”
– Stenbacka, 2023, s.43

Att stärka redan befintliga strukturer och därigenom förbättra livsvillkor och sociala standarder i stället för att fokusera på utveckling av konkurrenskraftiga industrier kan bidra till att överbrygga distansen mellan stad och landsbygd. Detta genom att tillgodose behov som skapar möjligheter för glesbygden, i synnerhet en starkare upplevelse av möjligheter till arbete och karriär för kvinnor. Detta kan i sin tur bidra till att människor ser möjligheter till att stanna i glesbygden och till en mer positiv landsbygdsidentitet för dem som stannar. Den grundläggande ekonomiska basen beskrivs även bidra till långsiktiga och stabila strukturer och verksamheter (Stenbacka, 2023). Att genom anpassningspolitik skapa goda samhällen även där befolkningen krymper går i linje med detta (Erlingsson, Syssner, & Ödalen, 2015). Med fokus på konsekvenserna för livskvalitet av välfärd och grundläggande infrastruktur öppnas möjligheter till en mer positiv dynamik som på sikt även har potential att främja tillväxt.

Välfärden som kvinnodominerad arbetsmarknad. I Kvist (2020) studie görs en genusanalys av ansökningar i EU:s regionala strukturfondsprogram riktat mot landsbygden i norra Sverige, med kommuner, privata företag, regioner, investerare och universitet bland projektägarna. Kvinnodominerade arbetsmarknadssektorer visades ta emot lägre finansiellt bidrag och majoriteten av ansökningarna var inom traditionellt mansdominerade sektorer. Detta specifika nedslag i strukturfondsmedlen kopplar väl till de analyser av könssegregationen på arbetsmarknaden som framkommer i litteraturen (Sand,

(2023); Kvist, (2020); Grip, (2020). Det kopplar även till Stenbackas (2023) analys av platsbaserade möjlighetsstrukturer: För att en yrkesbana ska upplevas som attraktiv och del av en önskvärd framtid är det viktigt att yrket satsats på av omgivningen. Det finns därmed skäl att rikta utlysningar mot sektorer som i grunden är kvinnodominerade.

Detta kan ha både ha effekter på kompetensförsörjningen av välfärdssektorn och fungera som motvikt till underliggande genusnormer/könsmaktsordning i regionalpolitiken.



”Könsblindheten blir problematisk då rörelsemönster, utbildningsnivå, demografisk utveckling och arbetsmarknad är områden som i högsta grad är sammankopplad med kön, kvinnor och män påverkas olika av ekonomisk och social politik, samt då jämställdheten kan ses som positivt för regional utveckling och ekonomisk tillväxt”.

– Grip, 2020, s. 3

Horisontella principerna som

verktyg. Avslutningsvis vill vi lyfta fram ESF:s horisontella principer

(ESF-rådet, Horisontella principerna, 2023), som ett verktyg för myndighetens utlysningsarbete. Grips (2020) analys visar att lösningar som tas upp i regionala policydokument ofta saknar integrering av genusperspektiv och att strukturfondsmedel kan motverka jämställdhet om de inte fördelas på ett medvetet sätt. Det blir därför tydligt att de horisontella principerna har en viktig roll som styrmedel tidigt i ESF:s arbete med utformningen av utlysningar.

Inriktningen på Programområde D bör ses i relation till övriga strukturfondsmedel så att medlen i sin helhet främjar en jämställd utveckling. Ett analytiskt och aktivt förhållningssätt till de horisontella principerna i formerandet av utlysningarna har på många sätt en större potential för genomslag än insatser för att främja jämställdhet längre fram i processen, eftersom utlysningarnas inriktning definierar projektens förutsättningar.

Beakta lokala företrädares perspektiv

Stöd för långsiktighet. Det framkommer en tydlig diskrepans mellan å ena sidan den kulturgeografiska litteraturens och policyutvecklingens fokus på lokala partnerskap och lokalt förankrat beslutsfattande och å andra sidan de lokala företrädare som kommer till tals genom texterna. Det lokala perspektivets företrädare lyfter inte önskemål om decentralisering, utan om reguljär statlig närvaro på lika villkor som övriga landet. Utifrån litteraturen kan upplevelsen av ett statligt tillbakadragande förstås som en konsekvens av en av delarna i en övergripande europeiska utvecklingen och uttalade EU-policyn subsidiaritetsprincipen med riktning mot decentralisering, i kombination med möjliggörande digitalisering. Nationellt och övernationellt stöd till organisering av lokala partnerskap framkommer som en naturlig del i

decentraliseringsprocessen. Tanken är att lokalt och regionalt partnerskap (den andra delen i samma utveckling) skapar bäst förutsättningar för relevanta lösningar på respektive plats. I litteraturen framkommer detta som en, ur glesbygdsaktörers perspektiv, centralt pålagd politik. Som försvårande omständighet kräver lokala partnerskap i glesbygd en distans- och ibland även regelverksöverbryggande kapacitet som främst innehas av nationell och övernationell nivå.

Genom att förstå kommunala företrädares upplevelse av statlig frånvaro utifrån kontexten av en upplevt påtvingad ansvarsökning framkommer deras uttryck för behov av långsiktighet som värda att ta på stort allvar. Medan socialfondsmedel historiskt sett sällan använts på ett sådant sätt, har Programområde D en tydlig potential för just långsiktighet. Programområde D med inriktningen på kapacitetsbyggande är på flera sätt särskilt anpassat till lokala företrädares upplevelse av lokala behov. Utlysningar inom ramen för programområdet bör utformas så att möjligheterna att svara mot en lokal behovsanalys tas tillvara.

Initiativ och innovation. En nyckelfaktor för att stötta innovativ långsiktig kapacitetsförstärkning är att utgå från aktörernas egna intressen. Förankrade lokala intressen, alltså sådana som har störst potential för att ligga till grund för en långsiktig kapacitetshöjning, finns dokumenterade i (kommunala eller regionala) strategiska planer samt verksamhetsplaner. Organisatoriska kapacitetsförstärkningar har ofta svårt att stå på egna finansiella ben, även efter en initial projektfinansierad implementeringsperiod. Av särskilt värde för att nyttja Programområde D i enlighet med EU:s subsidiaritetsprincip är stöd till långsiktig kapacitetsförstärkning inom ordinarie verksamhet. För att öppna för finansiering av lösningsstrategier som formulerats som kapacitetsförstärkning av linjeverksamhet är det av vikt att kunna särskilja förstärkning av verksamhet, som innebär mervärde, från verksamheten som hade genomförts i ett kontrafaktiskt scenario. Längre projekt kan vara en viktig del i stöd till en hållbar kapacitetsförstärkning. Projektmedel för fortsatt drift bör även kunna sägas ge mervärde i vissa situationer. En annan möjlighet är att anlägga ett socialt investeringsperspektiv för att formalisera tidplaner som möjliggör stöd till både uppbyggnad och kontinuitet i kapacitetsförstärkning som kan bedömas gå utöver ordinarie budgetutrymme. En kapacitetsförstärkning kan förväntas bäras ekonomiskt av en lokal aktör först efter att en viss del av vinsterna har hunnit hämtas hem, en period omfattande åtminstone ett decennium om förstärkningen exempelvis handlar om flera kohorters högre utbildning.

Rekommendationer

Stärk välfärdens förmåga till kompetensförsörjning. Använd Programområde D för att bidra till kapacitetshöjning av regionens kompetensförsörjningsförmåga inom välfärdsområdet. Det handlar både om att skapa utbildnings- och kompetensutvecklingsstrukturer och att attrahera arbetskraft. Rusta för möjligheter att tillägna sig och arbeta utifrån nyckelkompetenser och specialistkompetens, och utforska sätt att använda arbetsgivarrollen kreativt för att påverka upplevelsen av och synen på att stanna kvar, med en karriär inom välfärden.

Beakta lokala företrädares perspektiv. Utforma utlysningar som stöttar lokala aktörer att nyttja strukturfondsmedel för att möjliggöra den kapacitetsförstärkning som svarar närmast mot (önskade) ordinarie verksamhets- och utvecklingsplaner, i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Långsiktigt finansiellt stöd i kompetensförsörjningsfrågan framkommer som ett återkommande lokalt formulerat behov.

ESF-rådet bör se över möjligheten att möjliggöra hållbart stöd till den planering som kommuner och regioner uttryckt i sina befintliga planer och strategier, men saknar förutsättningar för att bekosta fullt ut. Det kan exempelvis göras genom att:

- bevilja längre projekt
- arbeta med pärlbandsprojekt
- se över tolkningen av begreppet mervärde
- vid behov använda ett socialt investeringsperspektiv

Litteraturförteckning

- Beach, D., & Öhrn, E. (2021). Arbetsmarknad, utbildningsval och möjligheter på landsbygden. Den lokala kontextens relationer till metrocentrisk skolpolitik. *Utbildning & Demokrati*, 57-70.
- Bernerdal, M., Carlbaum, S., & Rosvall, P.-Å. (2021). Lokala aktörers arbete för integration i rurala områden. *Arbetsmarknad & Arbetsliv*.
- Bygdell, C. (2023). Omsorg av och till äldre - frivilligsektorns möjligheter och utmaningar. i S. Stenbacka, & B. Hermelin, *Hållbar samhällsplanering för landsbygden. Service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor* (ss. 27-40). Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Erlingsson, G., Syssner, J., & Ödalen, J. (2015). Strategier för att möta småkommuners utmaningar. *SNS Analys*, ss. 1-17.
- ESF-rådet, S. (2022). Programområde D: Öka kapaciteten i den glesa geografien.
- ESF-rådet, S. (2023). *Europeiska socialfonden + 2021-2027*. Hämtat från <https://www.esf.se/stod-och-finansiering/socialfondsprogrammet-esf-2021-2027/#D:-%C3%96ka-kapaciteten-i-den-glesa-geografien>
- ESF-rådet, S. (2023). *Horisontella principerna*. Hämtat från <https://www.esf.se/soka-stod/sok-stod-steg-for-steg/horisontella-principerna/>
- Grip, L. (2020). *Genusperspektiv på regionala utmaningar, regionalpolitik och demografisk utveckling i en nordisk kontext – En kunskapsöversikt*. Göteborg: NIKK Nordisk information för kunskap om kön.
- Hermelin, B. (2023). *Att attrahera och mobilisera för industrietableringar. Batterifabriken i Skellefteå*. Linköping: Centrum för kommunstrategiska studier.
- Hjort, E. (2023). Marginalisation through the eyes of the othered: Young adults choosing to live in rural Northern Sweden. *Journal of Rural Studies*.
- Hörnemalm, J., Karlsson, S., & Lundqvist, C. (2023). En yta för nya samhällslösningar? Lärcentrum som lokal möjliggörare. i S. Stenbacka, & B. Hermelin, *Hållbar samhällsplanering för landsbygden. Service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor* (ss. 109-129). Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Kvist, E. (2020). Who's there? - Inclusive growth, 'white rurality' and reconstructing rural labour markets. *Journal of Rural Studies*, 234-242.
- Lindhé, L. (2023). *Kvalitet i decentraliserade lärmiljöer för högre utbildning. Sammanställning av projektresultat*. Trollhättan: Högskolan Väst.
- Lundmark, L., Carson, D. A., & Eimermann, M. (2022). Spillover, sponge or something else? Dismantling expectations for rural development resulting from giga-investments in Northern Sweden. *Fennia*, 157-174.

- Martynovich, M., Hansen, T., & Lundquist, K. (2023). Can foundational economy save regions in crisis? . *Journal of Economic Geography*, 577-599.
- Michele, B., Luisa, C. M., & Simone, B. (2023). Migrants in the economy of European rural and mountain areas. A cross-national investigation of their economic integration. *Journal of Rural Studies*, 62-70.
- Moodie, J., Salenius, V., & Wøien Meijer, M. (2022). Why territory matters for implementing active subsidiarity in EU regional policy. *Regional Studies*, 866-878.
- Pontikakis, D., González Vázquez, I., Bianchi, G., Ranga, M., Marques Santos, A., Reimeris, R., . . . Morgan, K. & (2022). *Partnerships for Regional Innovation – Playbook - Concepts and Rationales*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Rahm, E. (2023). *Lokal arbetsmarknadsetablering ur ett resursperspektiv - möjligheter och utmaningar i två kommuner*. Länsstyrelsen Västra Götaland.
- Sand, J. (2023). *Genusperspektiv på gröna jobb i Norden. Samlade resultat från NIKK 2020-2022*. Köpenhamn: Nordic Council of Ministers .
- Stenbacka, S. (2023). Internationell migration och lokal välfärd. i S. Stenbacka, & B. Hermelin, *Hållbar samhällsplanering för landsbygden. Service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor* (ss. 41-56). Malmö: Gleerups Utbildning AB.
- Stenbacka, S., & Hermelin, B. (2023). Samhällsplanering för goda livsvillkor på landsbygden. i S. Stenbacka, & B. Hermelin, *Hållbar samhällsplanering för landsbygden. Service, infrastruktur och välfärd för goda livsvillkor*. (ss. 11-26). Malmö: Gleerups Utbildning AB.