

Svensk-norskt samarbete: viktiga utmaningar och framtida möjligheter

Anna Berlina & Alix Vuithier



Contents

Förord	3
1. Inledning	4
1.1 Bakgrund	4
1.2 Syfte med studien	5
1.3 Metod och genomförande	6
1.4 Rapportens disposition	6
2. Gränsöverskridande samarbets roll	7
2.1 Syfte och mål för gränsöverskridande samarbete	7
2.2 Om gränsöverskridande samarbete i Norden	8
3. Genomförandet av den regionala politiken i Sverige och Norge	11
3.1 Sverige	12
3.2 Norge	17
4. Diskussion	20
4.1 Gränsregionala och internationella perspektiv i den statliga regionala utvecklingspolitiken	20
4.2 Möjligheter och utmaningar för svensk-norskt gränsöverskridande samarbete	22
5. Slutsatser och viktiga insikter	30
Bilaga 1: Lista över intervjupersoner	34
Referensförteckning	36
Om publikationen	41

Förord

Möjligheten att skapa sig ett gott liv är en självklar rätt för den som bor i Sverige. Lika självklart är att möjligheten att leva intill och verka över en nordisk landsgräns inte ska begränsas av administrativa och praktiska hinder. I Värmland finns tack vare närheten till Norge en lång tradition av att leva och verka gränsöverskridande. Region Värmland har länge arbetat för att främja gränsöverskridande samverkan eftersom det gynnar såväl samhället som människan.

Den här rapporten beskriver och analyserar de statliga styrdokument som anger riktningen för hur Sveriges regioner och Norges fylkeskommuner ska verka för att bidra till ett hållbart samhälle. Med det menas ett samhälle där människor ges möjlighet att bo och försörja sig oavsett om de är bosatta i städer eller på landsbygden. Rapporten utgår från de livsvillkor som präglar områdena vid gränsen mellan Sverige och Norge, och undersöker om det finns stöd i styrdokumentet för att utveckla möjligheterna att leva och verka där.

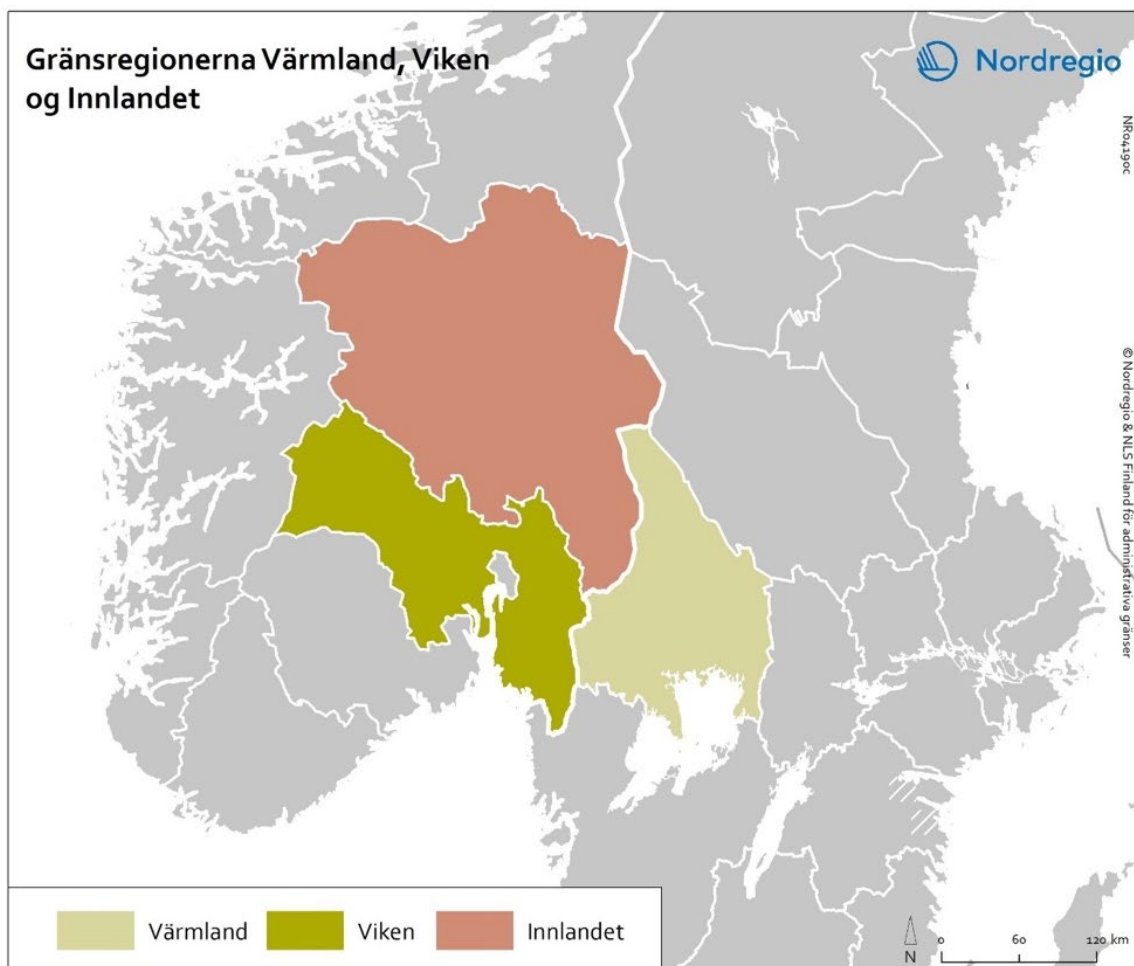
Gränsregionerna präglas av särskilda möjligheter och utmaningar. Sverige och Norge är tätt förankrade vid varandra ur de flesta perspektiv, inte minst ur ekonomiskt hänseende. Det går inte att underskatta potentialen i att länderna och deras offentliga beslutsnivåer strävar efter att integreras så att landsgränsen inte längre utgör ett hinder för vare sig samhällsutvecklingen eller enskildas möjlighet att leva ett gott liv.

Region Värmland vill fortsatt verka för att förbättra villkoren för gränsöverskridande samverkan mellan Sverige och Norge och den här rapporten är en viktig byggstenen i detta arbete.

Erik Evestam (C)
Ordförande regionala utvecklingsnämnden, Region Värmland

Stina Höök (M)
Vice ordförande regionala utvecklingsnämnden, Region Värmland

1. Inledning



Karta 1. Gränsregionerna Värmland, Viken och Innlandet.
Källa: Nordregio

1.1. Bakgrund

Denna rapport, beställd av Region Värmland, syftar till att analysera gränshinderperspektivet inom den statliga regionala utvecklingspolitiken i Sverige och Norge. Uppdragets mål är att, genom dokumentanalys och intervjuer, ge en översikt över hur gränsperspektivet integreras i den nationella regionalpolitiken och att diskutera centrala utmaningar och framtidsmöjligheter för gränsöverskridande samarbeten mellan Sverige och Norge.

Gränsen mellan Sverige och Norge, Europas längsta landsgräns (Lantmäteriet, n.d.), utgör en 'mjuk' gräns med omfattande flöden mellan länderna (Collins, n.d.). Den långvariga historien av samarbete över nordiska gränser erbjuder betydande potential för dessa regioner. Förutom starka sociala band främjar 'den mjuka gränsen' arbetskraftens rörlighet och affärssamarbeten. Gränsöverskridande samarbete bidrar till att skapa en större kritisk massa och därmed öka konkurrenskraften. Sverige är Norges största importland, medan Norge, tillsammans med Tyskland, är Sveriges största exportmarknad. Gränsområdet präglas av ett väletablerat samarbete inom kluster, exempelvis inom stål- och verkstadsindustri, bioekonomi, IT och digitalisering. Inom turistsektorn är utbytet mellan dessa två länder också betydande, där norrmän utgör den största gruppen internationella turister i Sverige och svenskar motsvarande i Norge (Norlén & Penje, 2023).

Region Värmland har länge prioriterat samarbetet med Norge. Till exempel antog Region Värmland en Norgestrategi 2012, och flera samarbetsavtal har tecknats med fylkeskommunerna. Utvecklingen av gränsöverskridande samarbeten och en förstärkt relation till Norge, samt en snabb järnvägsförbindelse mellan Oslo och Stockholm, är centrala i Värmlandsstrategin 2040 (Region Värmland, 2021). Ett nytt avtal med Innlandet har slutits 2022 och en liknande process med Viken pågår (Wøien Meijer, 2021). Samverkan med Sverige betonas i Innlandsstrategien 2020-2024 (Innlandet, 2020). Gränsregionerna har också genomfört gemensamma projekt inom EU-programmet Interreg Sverige-Norge.

Trots detta omfattande gränsregionala samarbete återstår dock utmaningar, och gränshinder påverkar individer, pendlare och företag i gränsområdet. "Gränshinder kostar, hämmar utveckling och tillväxt och ger färre valmöjligheter för den enskilde." (Gränshinderrådet, 2022:10).

1.2. Syfte med studien

Det primära syftet med denna rapport är att diskutera hur det gränsregionala perspektivet reflekteras inom den statliga regionala utvecklingspolitiken i Sverige och Norge. Ett ytterligare syfte med studien är att utforska utmaningar och framtida möjligheter, samt att formulera rekommendationer för hur samarbete över nationsgränser kan förstärkas.

1.3. Metod och genomförande

Rapporten fokuserar på analys av styrande dokument relaterade till det som benämns 'lilla' regionalpolitiken, vilken innefattar insatser för att skapa regional tillväxt och stärka samverkan för regional utveckling. Studien tar dock inte upp hur det gränsregionala perspektivet återspeglas inom den 'stora' regionalpolitiken (dvs. sektorpolitiska områden). Följande dokument ligger till grund för analysen:

- Den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030
- Handlingsplan för det statliga genomförandet 2022-2024 av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030
- Meld. St. 27 (2022–2023) Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida

Dokumentanalysen har kompletterats med empiriskt material som baseras på semistrukturerade intervjuer. Dessa intervjuer har genomförts med representanter från det regionalpolitiska systemet på både nationell och regional nivå i Sverige och Norge. Deltagarna inkluderade myndighetsföreträdare, akademiska representanter, kluster i Värmland och i de norska gränsfylkena Viken och Innlandet, samt gränskommittéer (för en fullständig lista över intervjuade organisationer, se Bilaga 1). Totalt har 16 intervjuer genomförts via Teams mellan juni och november 2023.

1.4. Rapportens disposition

Avsnitt 2 erbjuder en översiktlig beskrivning av mervärdet och målen med gränsöverskridande samarbete i Norden, inklusive dess genomförande och stödstrukturer. I avsnitt 3 presenterar vi en analys av genomförandet av den statliga regionala utvecklingspolitiken i Sverige och Norge. Detta inkluderar en översikt över strategiska dokument som styr den statliga regionala utvecklingspolitiken i båda länderna, och är baserad på dokumentanalys. Avsnitt 4 innehåller en diskussion om hur gränsregionala och internationella perspektiv framträder i dessa styrdokument, och belyser möjligheterna och utmaningarna för svensk-norskt gränsöverskridande samarbete. Denna del är huvudsakligen baserad på intervjuer. Avslutningsvis, i avsnitt 5, presenterar vi våra sammanfattande slutsatser och viktiga insikter som är relevanta för nationella och regionala aktörer.



Bild: Oliver Cole / Unsplash.com

2. Gränsöverskridande samarbets roll

2.1. Syfte och mål för gränsöverskridande samarbete

Gränsöverskridande samarbete är en form av samverkan mellan angränsande områden över gränser, som kan involvera olika nivåer av aktörer, såsom lokala myndigheter, civilsamhället eller regionala organisationer. Detta samarbete syftar till att hantera gemensamma utmaningar, främja socioekonomisk utveckling, och stödja integration i gränsregioner (Medeiros, 2018). Det är viktigt att notera att gränsöverskridande samarbete bidrar positivt på en nationell nivå genom att etablera gemensamma arbetsmarknader, öka innovationskapaciteten och förbättra sammanlänkningen mellan länder. Exempelvis kan bättre transportflöden leda till större marknader vilket i sin tur leder till ökad tillväxt och konkurrenskraft och till större arbetsmarknader som kan bidra till minskad arbetslöshet (Lundgren et al., 2023).

Några huvudsakliga mål för gränsöverskridande samarbete inkluderar:

1. Att övervinna gränsspecifika utmaningar som är unika för gränsområden. Detta kan inkludera att minska hinder för rörlighet över gränserna, förbättra gränsövervakningen, hantera delade naturresurser samt att lösa gränsöverskridande konflikter (Wong Villanueva et al., 2022).
2. Resursoptimering, som innebär en effektivare användning av ekonomiska, mänskliga och naturliga resurser. Genom att dela kostnader och risker samt utnyttja synergieffekter, exempelvis via gränsöverskridande räddningsinsatser och samordnade offentliga tjänster, kan länder uppnå större effektivitet (Wong Villanueva et al., 2022). Angående de ekonomiska aspekterna har gränsöverskridande samarbete i Europa visat sig bidra till positiva ekonomiska effekter på regional nivå. Detta inkluderar en ökning av det regionala bruttofördälingsvärdet per capita (Basboga, 2020).
3. Att förbättra regional integration och sammanhållning, exempelvis genom att stärka en gränsöverskridande identitet, främja socialt förtroende och dialog, samt stödja multilaterala institutioner (Wong Villanueva et al., 2022).
4. Hantering av samhällsproblem som sträcker sig bortom en enskild statsgräns, som klimatförändringar, innovation, produktion och arbetsmarknadsfrågor (Medeiros, 2018).

2.2. Om gränsöverskridande samarbete i Norden

Friheten att röra sig och den gemensamma nordiska arbetsmarknaden, som etablerades på 1950-talet, är grundläggande för det nordiska samarbetet. År 1952 infördes passfria resor mellan de nordiska länderna, följt av den mer tydligt definierade Nordisk Passunion 1958, en föregångare till det moderna Schengenavtalet. Den gemensamma nordiska arbetsmarknaden trädde i kraft den 2 juli 1954.

År 2019 antog de nordiska statsministrarna en gemensam vision kallad 'Vår Vision 2030', som styr det officiella samarbetet mellan de nordiska länderna. Enligt denna vision ska Norden vara världens mest hållbara och integrerade region år 2030. Visionen är baserad på tre strategiska områden: ett grönt Norden, ett konkurrenskraftigt Norden och ett socialt hållbart Norden. Arbetet med att eliminera gränshinder är nära kopplat till förverkligandet av Vår Vision 2030 och de strategiska målen för nordisk

integration. Gränshinderarbetet är särskilt relaterat till Mål 6, Mål 7 och Mål 8 i handlingsplanen för 2021–2024 se textruta 1 (Norden, 2021).

Textruta 1. Vår Vision 2030, handlingsplanen för 2021-2024 (utvalda mål)

Mål 6: stödja **kunskap och innovation** och göra det lättare för företag i hela Norden att till fullo utnyttja de utvecklingsmöjligheter som den gröna, tekniska och digitala omställningen och den växande bioekonomin skapar.

Mål 7: utveckla kompetenser och välfungerande **arbetsmarknader** som matchar kraven som den gröna omställningen och den digitala utvecklingen ställer och som stödjer **den fria rörligheten** i Norden.

Mål 8: dra nytta av digitalisering och utbildning för att **knyta de nordiska länderna ännu närmare varandra**

År 2013 antog statsministrarna en deklARATION för att eliminera gränshinder i Norden för att främja jobbskapande och tillväxt, med särskilt fokus på arbetsmarknad, företagsklimat och enhetligt genomförande av EU-lagstiftning. Detta ledde till inrättandet av Gränshinderrådet 2014, etablerat på initiativ av statsministrarna. Rådet syftar till att underlätta mobilitet och handel mellan de nordiska länderna, för både individer och företag. Gränshinderrådet arbetar proaktivt för att identifiera och avlägsna hinder för fri rörlighet och agerar oberoende av de nationella regeringarna, trots att medlemmarna utses av samarbetsministrarna (Norden, 2022). Dess arbete stöds av ett omfattande nätverk, inklusive gränsregionala informationskontor och regionala politiska kommittéer.

Dessutom finns det flera olika organisationer inom ramen för Nordiska ministerrådet som bidrar till att stärka och effektivisera gränshinderarbetet på olika nivåer. Dessa inkluderar informationstjänsten Info Norden, de tre gränsregionala informationstjänsterna (Sverige-Finland-Norge, Grensetjänsten Norge-Sverige och Öresunddirekt), samt tolv gränskommittéer. Deras uppgifter inkluderar bl.a. att underlätta rörligheten för privatpersoner och företag över gränserna och att identifiera gränshinder, vilket dokumenteras i gränshinderdatabasen¹. Deras arbete bidrar betydligt till att förverkliga Vision 2030 och uppnå ett medborgarnära Norden (Gränshinderrådet, 2023).

¹ Nordiska Ministerrådets gränshindersekretariat ansvarar för Gränshinderdatabasen: <https://www.norden.org/sv/granshinderdatabasen>

De **tolv gränskommittéerna** utgör medlemsorganisationer som består av lokala och regionala aktörer engagerade i olika frågor relevanta för utvecklingen av gränsregionerna. De varierar avsevärt i storlek, intäkter, uppdrag och det geografiska område de täcker (Hörnström & Berlina, 2017; Nordiska Ministerrådet, 2017). Dessa tolv gränskommittéer symboliserar nordiskt samarbete på lokal nivå och representerar samtidigt gränsregionerna inom Nordiska ministerrådets strukturer.

När det gäller **Interreg (Europeiskt territoriellt samarbete)**, som introducerades i Norden 1995, har det bidragit med ytterligare finansiering och mervärde till det gränsöverskridande och transnationella samarbete. Programmet är en del av EU:s sammanhållningspolitik och stödjer utvecklingsinsatser över nationsgränser som både Sverige och Norge kan dra nytta av (Hörnström & Berlina, 2017). Interreg Sverige-Norge ses som ett viktigt verktyg för att bygga förtroende mellan lokala och regionala aktörer, näringsliv och individer, samt fungerar som ett strategiskt forum för diskussioner om prioriteringar och konkreta insatser. Det främjar samarbete inom områden som arbetsmarknad, infrastruktur, kompetensförsörjning och näringsliv, samt att hantera de specifika utmaningar som finns i dessa fylkeskommuner och regioner (Woien Meijer, 2021). Fastställda medfinansieringsnivåer i programmet är 65% för Sverige (EU medel) respektive 50% för Norge. Den norska delen av Sverige-Norgeprogrammet finansieras av norska medel (Interreg Sverige-Norge, 2023).



Bild: Anne Nygård / Unsplash.com

3. Genomförandet av den regionala politiken i Sverige och Norge

I det följande avsnittet ges en översiktlig beskrivning av hur regionalpolitiken bedrivs i Sverige och Norge, samt genomlysas viktiga styrdokument. Avsnittet kompletteras även med en litteraturgenomgång av relevanta rapporter från myndigheter som berör regional utveckling.

Regionerna i Sverige och fylkeskommunerna i Norge har ansvar för regional utveckling, medan mål, ramar och resurser för regionalpolitik fastställs i respektive lands nationella lagstiftning, riktlinjer och statsbudget (Tillväxtanalys, 2021). Dock har regionerna i Sverige och fylkeskommunerna i Norge i uppgift att ta fram en regional utvecklingsstrategi som ska innehålla mål och långsiktiga prioriteringar för det regionala utvecklingsarbetet. Trots många likheter skiljer sig regionernas formella roll åt mellan länderna, samt vilka begrepp som används.



Bild: Kotryna Juskaite

3.1. Sverige

Under 1990-talet fokuserade de regionalpolitiska målen i Sverige på regional utjämning och utveckling. Under 2000-talet har inriktningen skiftat mot regional utveckling, med ett särskilt fokus på näringslivsutveckling och regional tillväxt under åren 2008–2019. Från 2020 har målet återigen breddats till att omfatta regional utveckling, med inriktning på bl.a. välfärd, kompetensförsörjning och en koppling till FN:s globala mål för hållbar utveckling i Agenda 2030, samt ett ännu tydligare territoriellt perspektiv (Regeringen, 2021; Tillväxtanalys, 2021). Detta har manifesterats genom ett nytt riksdagsbundet mål för politiken som är utvecklingskraft med stärkt lokal och regional konkurrenskraft för en hållbar utveckling i alla delar av landet (prop 2019/20:1).

Sedan början av 2000-talet har allt fler regioner i Sverige successivt tagit över ansvaret för regional utveckling från de regionala statliga myndigheterna länsstyrelserna (ibland via ett mellansteg med kommunalförbund). Sedan den 1 januari 2019 har samtliga regioner enligt lag det regionala utvecklingsansvaret. Detta markerar en demokratisering av den regionala utvecklingspolitiken, då ansvaret flyttats från staten och länsstyrelsen till medborgarna och deras folkvalda representanter i regionfullmäktige (SKR, 2019).

Regeringen styr regionerna och Gotlands kommun genom lagstiftning, förordningar och årliga villkorsbeslut, enligt förutsättningarna som gällde för år 2023. Det regionala utvecklingsarbetet regleras av lagen

(2010:630) om regionalt utvecklingsansvar (2010:630), förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) och Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (SKR, 2023).

Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 utgör inriktningen för den regionala utvecklingspolitiken och är vägledande för utformningen av regionala utvecklingsstrategier (RUS:ar). Strategin är vägledande för användningen av statliga medel för regionalt utvecklingsarbete (anslag 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder inom utgiftsområde 19 Regional utveckling), vilket innebär att regionerna har stor frihet att disponera dessa medel utifrån regionala förutsättningar och prioriteringar (Regeringen, 2021:10). Flernivåstyret och samverkan mellan aktörer och andra relevanta aktörer är centralt i detta sammanhang (Tillväxtanalys, 2021).

Det är inte specificerat i lag vad RUS:ar bör omfatta, men staten specificerar vissa krav i förordningen om regionalt tillväxtarbete (2017:583) (Sveriges Riksdag, 2017). Enligt förordningen ska det regionala tillväxtarbetet utformas och genomföras genom ett tvärsektoriellt samarbete mellan intressenter på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Förordningen pekar ut att regionala aktörer ska beakta bl.a. EU:s strategi för Östersjöregionen när de tar fram och reviderar sin regionala utvecklingsstrategi. Regionerna ska följa upp, genomföra utvärderingar och årligen rapportera resultaten av det regionala utvecklingsarbetet till regeringen (Förordningen 2017:583).

Finansieringsmedel

Den regionala utvecklingspolitiken finansieras genom medel på statsbudgeten inom utgiftsområde 19, Regional utveckling. Dessa medel används för att främja övergången till en hållbar regional utveckling. Detta inkluderar att regeringen fördelar medel till regionerna för detta ändamål. Denna del av politiken benämns ibland som 'lilla regionalpolitiken' (Tillväxtanalys, 2021). För att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken är det viktigt med en bredd av insatser inom många utgiftsområden (Riksrevisionen, 2022; SKR, 2019; Sveriges Riksdag, 2022; Tillväxtverket, 2023).

Detta framgår även i den nationella strategin (avsnitt 3.1) och i budgetpropositionen för 2024, där det anges att "i princip samtliga politikområden är av betydelse för att uppnå målet för den regionala utvecklingspolitiken." Detta innebär att det krävs en tvärsektoriell styrning av resurser inom olika utgiftsområden, kombinerat med regional hänsyn och ett territoriellt perspektiv. Det gäller bl.a. arbetsmarknads-, utbildnings-, närings-, transport-, miljö- och digitaliseringspolitik (Regeringen, 2021; Sveriges Riksdag, 2023). Denna del av politiken

som omfattar sektorpolitiska områden refereras ibland som 'stora regionalpolitiken' (SKR, 2019; Tillväxtanalys, 2021).

Medlen i statens budget under utgiftsområde 19 Regional utveckling är relativt begränsade jämfört med medel inom andra utgiftsområden, men målen och ambitionerna för området har en genomgripande effekt på flera andra politikområden (Riksrevisionen, 2022). Budgetpropositionen för 2023 (Regeringskansliet, 2022) innehåller fyra anslag inom regional utveckling (utgiftsområde 19):

- 1:1 Regionala utvecklingsåtgärder (cirka 2 miljarder kronor)
- 1:2 Transportbidrag (cirka 450 miljoner kronor)
- 1:3 Europeiska regionala utvecklingsfonden perioden 2014–2020 (cirka 1,4 miljarder kronor)
- 1:4 Europeiska regionala utvecklingsfonden och Fonden för en rättvis omställning perioden 2021–2027 (cirka 650 miljoner kronor).

Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030

Strategin har fyra strategiska områden som är styrande för genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken 2021–2030 (se Figur 1):

- likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet;
- kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet;
- innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet;
- tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystem.

Figur 1. Fyra strategiska områden och prioriteringar i Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030. Källa: Regeringen, 2022.

Likvärdiga möjligheter till boende, arbete och välfärd i hela landet	Kompetensförsörjning och kompetensutveckling i hela landet	Innovation och förnyelse samt entreprenörskap och företagande i hela landet	Tillgänglighet i hela landet genom digital kommunikation och transportsystemet
<p>Prioriteringar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hög livskvalitet med goda och attraktiva livsmiljöer • God samhallsplanering • God tillgång till kommersiell och offentlig service 	<p>Prioriteringar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vål fungerande infrastruktur för kompetensförsörjning och livslångt lärande • Utvecklat regionalt kompetensförsörjning arbete 	<p>Prioriteringar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Omställning genom starka regionala innovations-system och smart specialisering • En konkurrenskraftig cirkulär och biobaserad samt klimat- och - miljö - måssigt hållbar ekonomi • Tillvarata digitaliseringens möjligheter • Ett gott näringsklimat med goda ramvilkor och vål fungerande kapitalförsörjning • Internationalisering, investeringsfrämjande och ökad export 	<p>Prioriteringar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Förbättrad tillgång till snabbt bredband och ökad digital användning • Tillgänglighet genom hållbara transportsystem

I strategin betonas att förutsättningarna för en hållbar regional utveckling varierar mellan olika delar av landet och därför bör insatserna ha ett tydligt territoriellt perspektiv (Regeringen, 2021:25). Regeringen betonar behovet av att ta hänsyn till varje områdes potential, beakta specifika behov och anpassa utvecklingsstrategin till områdets särdrag. Detta innebär att det geografiska läget beaktas och att hänsyn tas till strukturella skillnader, så att regionerna kan utvecklas och definiera samt prioritera genomförandet utifrån sina särskilda förutsättningar (Regeringen, 2021).

Gränsregionala och internationella aspekter i den nationella strategin för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030

Även om strategin inte innehåller specifika anvisningar för att hantera gränshinder, betonas vikten av dialog på olika nivåer för att möta samhällsutmaningarna, ta till vara möjligheterna och hitta lösningar (Regeringen, 2021). I strategin understryks vikten av samverkan mellan olika politikområden och sektorer, liksom mellan olika samhällsnivåer – lokalt, regionalt, nationellt och internationellt,

inklusive gränsöverskridande samarbete (Regeringen, 2021:52). Interreg-programmen framhålls som ett viktigt verktyg inom det regionala utvecklingsarbetet genom att möjliggöra utvecklingsinsatser över nationsgränserna (Regeringen, 2021:9). Gränshinder identifieras som en av utmaningarna för sammanhållning mellan länder och regioner, vilket inkluderar begränsningar i flöden av varor och tjänster. I detta sammanhang betonas behovet av väl fungerande och hållbara transportsystem (Regeringen, 2021: 48).

I den tidigare nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 nämns internationellt samarbete som ett verktyg "för att kunna genomföra övriga prioriteringar i nationella strategin och att bättre kunna möta samhällsutmaningarna som Sverige och svenska regioner står inför" (Regeringskansliet, 2015: 47). Strategin betonar vikten av samarbete i Sveriges närområde, särskilt inom områden med låg befolkningstäthet och demografiska utmaningar, såsom Norden och Östersjöregionen. I strategin framhålls det att mervärden främst uppnås genom utbyte av kunskap och erfarenheter, gemensamma lösningar på problem, skapandet av gemensamma strukturer och bildandet av en större kritisk massa. Detta kan uppnås genom att sammanföra kompletterande kompetenser och näringslivsstrukturer samt genom att utveckla samarbeten och kunskapsutbyte på internationell nivå (Regeringskansliet, 2015: 46).

Tre utvecklingsområden i det statliga genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken

I budgetpropositionen för 2023 lyfte regeringen fram tre områden som behöver utvecklas i det statliga genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken (Regeringskansliet, 2022). Det är samma områden som den tidigare regeringen lyfte fram i sin handlingsplan för det statliga genomförandet 2022–2024

- omställning till en hållbar regional utveckling,
- betydelsen av ett territoriellt perspektiv där hela landet ges ökad möjlighet att utvecklas och
- ett samordnat genomförande där ansvar och uppgifter är tydliga.

I handlingsplanen för det statliga genomförandet 2022–2024 av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 framhålls att både internationellt och regionalt samarbete, inom Sverige och i dess närområde, är viktigt för ett samordnat genomförande av den regionala utvecklingspolitiken (Regeringen, 2022:11).

I bilagan till handlingsplanen specificeras åtgärder av särskild betydelse för de strategiska områdena och prioriteringarna i den nationella strategin. Dessa åtgärder överlappar med målen i Nordiska Ministerrådets Vår Vision 2030. Detta inkluderar att främja den gröna omställningen, utveckla tillgång till och användning av digitala tjänster över gränserna, tillvarata digitaliseringens möjligheter, utnyttja lokala lösningar och smart specialisering, samt att stödja utvecklingen av en cirkulär och biobaserad ekonomi. Dessutom fokuserar den på kompetensförsörjning, livslångt lärande och välfärd.



Bild: Kotryna Juskaite

3.2. Norge

Norge har en lång tradition av landsbygdspolitik, den så kallade distriktspolitikken, som syftar till att stödja utvecklingen på landsbygden. Under 2000-talet har fokus skiftat mot en mer uttalad regionalpolitik. Idag utgör landsbygds- och regionalpolitik ett mycket viktigt politikområde i Norge, där målen under de senaste åren blivit allt mer näringslivsorienterade med ökad fokus på innovation, kluster, nätverk och forskning (Tillväxtanalys, 2021).

Som följd av regionreformen och kommunreformen i Norge 2020, har 'fylkeskommunene' fått ett större ansvar för samhällsutvecklingen och den 'lilla' regionalutvecklingspolitiken. Den 'stora' regionalpolitiken omfattar all sektorpolitik som har regional- och landsbygdspolitiska

mål, med särskilt fokus på infrastruktur och transport, utbildning, hälsa, forskning och innovation (Regjeringen, 2023a).

Landsbygdspolitiken skiljer sig från regionalpolitiken genom att den specifikt riktar in sig på landsbygden med målinriktade insatser, medan regionalpolitiken även omfattar storstadsområden, är bredare och mer enhetlig. Stödåtgärder för genomförandet av dessa politikområden varierar geografiskt.

Landsbygdsindex (distriktsindex), som används för att identifiera och mäta utmaningar i landsbygdskommuner, ligger till grund för fördelningen av distrikts- och regionalpolitiska medel, inklusive differentierad arbetsgivaravgift och investeringsstöd (Tillväxtanalys, 2021).

Den 'lilla' regionalpolitiken styrs av Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) och finansieras genom en specifik budgetpost i statsbudgeten (under programkategori 13.50). Under de senaste åren har budgeten för denna politik minskat, från 1,7 miljarder NOK 2017 till 1,3 miljarder NOK 2023 (Regjeringen, 2023b; Tillväxtanalys, 2021). Insatserna inom denna politik fokuserar på näringslivsinriktade åtgärder, stärkt utvecklingskapacitet och välfungerande tjänsteutbud i distrikten, och regionalt samarbete över nationsgränserna och i de nordligaste regionerna (Regjeringen, 2023a). De öronmärkta medlen inom denna politik inkluderar även stöd till Innovasjon Norge (som ägs gemensamt av regionerna och staten), samt stöd till kommuner, nätverkande och Interreg-samarbete (Tillväxtanalys, 2021).

Meld. St. 27 (2022–2023) Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida

Den 20 juni 2023 presenterade Norges kommunal- och distriktsminister en ny Stortingsmelding om distriktpolitik Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida*. Denna Stortingsmelding utgör en vägledning för framtida landsbygdspolitik och fokuserar på att främja befolkningstillväxt i hela landet. Stortingsmeldingen beskriver olika åtgärder för att öka befolkningen i landsbygdskommunerna. Regeringens planer inkluderar att bland annat skapa nya arbetsmöjligheter, bedriva en markanvändningspolitik som är anpassad till lokala förhållanden, förbättra både digital och fysisk infrastruktur, främja decentraliserade studieplatser, öka bostadsbyggandet i landsbygdskommuner samt erbjuda en varierad och bättre service i hela landet genom decentraliserade lösningar (Regjeringen, 2023c).

Stortingsmeldingen betonar vikten av ett bättre samarbete mellan den offentliga och privata sektorn för att stärka arbetsmarknaden, samt ett ökat fokus på kommunernas självstyre som leder till större autonomi och möjlighet för platsspecifika åtgärder. Dessutom lyfts betydelsen av internationellt samarbete, särskilt i utvecklingen av norra delarna av Norge. Detta nämns mot bakgrund av ett försämrat säkerhetspolitiskt läge (Regjeringen, 2023c: 11). Grön omställning, kompetenstillgång och ökad samverkan mellan lokala företag och universitet framhävs som centrala områden för gränsöverskridande samarbete i norra Norge (Regjeringen, 2023c: 11).

I den tidigare landsbygdsrapporten Meld.St.5 (2019-2020) *Levende lokalsamfunn for fremtiden* understryks vikten av gränsöverskridande samarbete för att hantera lokala samhällsutmaningar (Regjeringen 2019: 11). Fylkeskommunerna framför dock i rapporten att de nationella styrinstrumenten är begränsade för att möta gränsregionala utmaningar. Interreg-programmet anses vara ett viktigt redskap för att hantera gemensamma lokala och regionala utmaningar över nationsgränserna (Regjeringen 2019: 162).



Bild: Cowomen / Unsplash.com

4. Diskussion

Detta avsnitt baseras huvudsakligen på intervjuer med intressenter och kompletteras med en litteraturanalys av relevanta rapporter från myndigheter som berör regional utveckling. Syftet är att diskutera hur gränsregionala och internationella perspektiv representeras i den nationella regionala utvecklingspolitiken och vad detta innebär för utvecklingen av gränsöverskridande samarbete. Mot bakgrund av ett begränsat antal intervjuer är det svårt att dra långtgående slutsatser och detta avsnitt syftar till att ge underlag för fortsatt diskussion.

4.1 Gränsregionala och internationella perspektiv i den statliga regionala utvecklingspolitiken

Dokumentanalysen (se listan över dokumenten i avsnitt 1.3) visar att internationella och gränsöverskridande aspekter har fått minskad uppmärksamhet i de styrande dokumenten för regional utvecklingspolitik i de två länderna under senare år, i jämförelse med tidigare strategier. Detta är särskilt märkbart i Sverige, där den föregående nationella strategin för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020 tydligt betonade vikten av internationellt samarbete som ett av de fyra prioriterade områdena.

Den nuvarande strategin i Sverige har fått kritik för bristen på gränsöverskridande perspektiv, en synpunkt som framförts av intervjuade från både statliga myndigheter och regionala aktörer. En del respondenter upplever att otillräcklig synlighet av gränsöverskridande perspektiv indikerar en nedprioritering av dessa frågor. En intervjuperson påpekade dessutom en svag koppling av den nationella strategin för hållbar regional utveckling i Sverige till det bredare EU-perspektivet samt bristande kopplingen till Östersjöstrategin.

När det gäller frånvaron av internationellt samarbete som en prioritet i den aktuella nationella strategin för regional utveckling, anger informanterna i studien att regeringen valde att behandla denna fråga som en horisontell fråga, liksom andra övergripande frågor som exempelvis hållbar utveckling, och syftet har inte varit att minska betydelsen av internationellt/gränsöverskridande samarbete. Eftersom den nationella strategin är övergripande och gäller hela landet, har specifika frågor som är relevanta för enskilda regioner, såsom gränshinder, inte tagits upp särskilt.

Det noterades även i en intervju att internationaliserings- och gränsöverskridande insatser har låg synlighet i återrapporteringarna i Sverige. Detta beror på att sådana insatser inte specifikt efterfrågas i villkorsbrevet. Enligt en rapport från Tillväxtverket (2023) har endast fyra regioner rapporterat om sina internationaliseringsinsatser och/eller prioriteringar under år 2022.

Den nya Distriktsmeldingen i **Norge** fokuserar på sektoriella perspektiv och deras roll i regional utveckling i Norge. I denna Stortingsmelding framträder inte den gränsregionala dimensionen som en särskild fokuspunkt, vilket antyder en mer generell inriktning mot regional utveckling. Å andra sidan har Utrikesdepartementet presenterat en ny Melding som särskilt behandlar nordiskt samarbete - Meld. St. 16 (2022 – 2023) Nordisk samarbeid (Regjeringen, 2023d). Denna Melding skiljer sig från Distriktsmeldingen genom att den fokuserar på internationella och nordiska samsarbetsaspekter. Den framhäver vikten av fortsatt nordiskt samarbete på olika nivåer och inom en mängd tematiska områden, inklusive samarbete för att övervinna gränshinder. Dessutom stöds gränsregionalt samarbete i både Norge och Sverige inom ramen för det nordiska samsarbetsprogrammet för regional utveckling och planering. Enligt intervjuade personer spelar nationella budgetbeslut en avgörande roll för finansieringen av gränsregionalt samarbete och att en ökning av finansiering av den 'lilla' regionalpolitiken i framtiden kunna ha en positiv inverkan. Norges engagemang i Interreg och de nordiskt finansierade gränskommittéerna visar en fortsatt vilja att stödja dessa initiativ. Geopolitiska förändringar, som Rysslands invasion av Ukraina, kan dock påverka de resurser som är tillgängliga för gränsregionala initiativ. I detta sammanhang blir beredskapsdelen av gränsöverskridande regionala samsarbeten ännu viktigare och utgör ett väsentligt och

relevant område för framtida samverkan.

Gränsöverskridande samarbete är avgörande för att upprätthålla och stärka strategiska försörjningskorridorer, särskilt i kristider. De intervjuade pekar på att det därför är viktigt att kontinuerligt arbeta för att förbättra situationen och söka nya sätt att finansiera dessa viktiga samarbeten, eventuellt genom alternativa finansieringskällor eller ökad samverkan mellan olika sektorer.

4.2 Möjligheter och utmaningar för svensk-norskt gränsöverskridande samarbete

Detta avsnitt baseras främst på intervjuer med offentliga aktörer på regional nivå, samt gränsöverskridande organisationer och kommittéer, kluster och forskare. Diskussionen kompletteras med resultat från relevanta rapporter och studier. Under intervjuerna har olika möjligheter för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet mellan Sverige och Norge lyfts fram, och många av dessa överlappar med de slutsatser som presenteras i rapporten "Sverige-Norge – Gränslösa möjligheter" (2022).

Strategier för gränsöverskridande rumslig planering

Strategier för gränsöverskridande rumslig planering, som tar hänsyn till funktionella geografiska områden, har framhävts som en viktig möjlighet i intervjuer med regionala representanter och forskare. Implementering gränsöverskridande planeringsstrategier, som genomförs med en platsbaserad metod och sträcker sig över flera år, anses vara effektiva verktyg för att utnyttja synergieffekter, mobilisera territoriella resurser och minska gränshinder (Medeiros, 2023; intervjuer, 2023). Braunerhielm et al. (2019) understryker i sin artikel potentialen för nerifrån och upp gränsöverskridande planeringsstrategier i den svensk-norska gränsregionen som tar hänsyn till lokalbefolkningens perspektiv i gränsregionen.

De två närliggande alpinanläggningar i Trysil och Sälen är ett område där sådan planering kan vara särskilt relevant. Exempel från Luxemburg och Schweiz lyfts fram som goda förebilder i denna kontext i intervjuer med regionala aktörer.

Flera intervjupersoner på regional nivå betonar vikten av att etablera starka lokala och regionala gränsöverskridande samverkan för att

bredda gränsfrågans fokus till större geografiska områden och att ge den mer tyngd och inflytande. I detta avseende spelar gränskommittéerna en betydelsefull roll. Även om inte alla kommuner deltar i dessa kommittéer, framhölls de av många intervjuade som ett effektivt gränsöverskridande samordningsverktyg och som en plattform för att diskutera viktiga frågor om transport, gemensam arbetsmarknad, gränsöverskridande handel, turism, havet och om EU-frågor.

Norsk finansiering av Sverige-Norge Interreg-programmet

Flera intervjupersoner har framhävt fördelarna och de positiva effekterna av Sverige-Norge Interreg-programmet för utvecklingen av gränsregionerna. Samtidigt noterade de att skillnader i finansiering mellan Sverige och Norge kan påverka projektimplementeringen. Det påpekas att norska statens finansiering är betydligt mindre jämfört med EU:s stöd på den svenska sidan, med en skillnad i förhållandet 1:3. Denna obalans anses begränsa möjligheterna att driva projekt framåt, upprätthålla relationer och för att fullt ut utnyttja programmets potential. Dessutom framhövdes det i intervjun med programmets projektrådgivare att Interreg Sverige-Norge behöver öka sin synlighet inom de regioner där programmet är aktivt. Effektiv samverkan och spridning av information om programmet är kritiska faktorer i detta avseende. Att etablera en mer formaliserad och tydligt definierad funktion för de regionala kontaktpunkterna för programmet skulle kunna stärka samarbetet och effektivisera informationsspridningen.

Tillförlitlig och jämförbar statistik

En viktig utmaning som lyfts fram av flera intervjupersoner på regional nivå är bristen på tillförlitlig och jämförbar statistik som återspeglar gränsregionens faktiska förhållanden. En sådan statistik skulle underlätta för regionerna att demonstrera de samhällsekonomiska effekterna av att lösa gränshinder, exempelvis genom att förbättra arbetsmarknaden och infrastrukturplaneringen. Tillgången på pålitlig och jämförbar statistik gällande migration och pendling är avgörande för att främja arbetskraftsmobiliteten.

Enligt Norlén & Penje (2023) har de nationella statistikbyråerna upphört med att samla in detaljerad statistik om gränspendling², vilket leder till att data om sysselsättning, inkomst och liknande inte ger en korrekt bild för gränskommuner med betydande gränspendling. Dessutom har utbytet av data mellan länderna minskat på grund av skillnader i

dataskyddslagstiftning. Som ett svar på dessa utmaningar har Nordiska Ministerrådet initierat ett projekt för att undersöka möjligheten att samla in gränsöverskridande data för hela Norden (Norlén & Penje, 2023).

Transport och infrastruktur

Tidigare studier antyder att tillgången till pålitlig kollektivtrafik är en kritisk förutsättning för gränsöverskridande rörlighet (Grunfelder et al., 2020), samt att väl fungerande, robust och hållbar infrastruktur är viktig för att främja ekonomisk tillväxt och välfärd (Lundgren & Bogason, 2022).

Tematiska områden som transportplanering och infrastruktur har fått betydande uppmärksamhet i intervjuerna. De intervjuade pekade främst på bristen på gemensam infrastruktur- och järnvägsplanering, myndigheternas begränsade befogenheter vid gränserna, samt bristen på stöd för transportsamarbete mellan nationella myndigheter. Dessa observationer överensstämmer med resultaten från Nordinfra projektet som syftar till att öka kunskapen om gränsöverskridande transportinfrastrukturplanering i Norden om och belyste viktiga utmaningar och möjligheter för gränsöverskridande transportinfrastruktur (se Lundgren et al., 2023).

Intervjupersonerna betonar behovet av gränsöverskridande planering inom transportsektorn, inklusive nätverk, tjänster och infrastruktur. Detta omfattar alla operativa aspekter av transport för att koppla samman båda sidor av gränsen, från biljettsystem till begripliga informationskällor. Relevansen av dessa frågor i samband med säkerhetsfrågor och med tanke på NATOs utvidgning - som understryker den ökande betydelsen av öst-väst-transportkorridoren - har betonats. Intervjuerna pekar på behovet av harmonisering av juridiska och administrativa förfaranden för gränsöverskridande transport, samt utvecklingen av ett gränsöverskridande järnvägssystem. En intervjuperson på regional nivå framhäver: "En snabbjärnväg mellan Oslo och Stockholm, och eventuellt vidare till Göteborg, är inte bara en vision utan en nödvändighet för att främja samarbete och utveckling."

² Med undantag för Öresundsregionen där man har återupptagit arbetet. Danmarks statistikmyndighet Danmarks Statistik i samarbete med Region Skåne tar fram gränsregional statistik baserat på registerdata istället för mikrodata, vilket har stött på juridiska problem. I maj 2022 presenterades pendlingsstatistik mellan Sverige och Danmark: <https://utveckling.skane.se/tema/pendling-over-oresund/>

Dessa insikter återspeglas i 'Värmlandsstrategin 2040' (2021) och i rapporten 'Sverige-Norge – Gränslösa möjligheter' (2022) från Region Värmland. Rapporterna rekommenderar en snabb och hållbar tågförbindelse mellan Oslo och Stockholm samt åtgärder för att öka den fria rörligheten och skapa förutsättningar för gränsöverskridande arbetsmarknader (Region Värmland, 2021; Region Värmland, 2022).

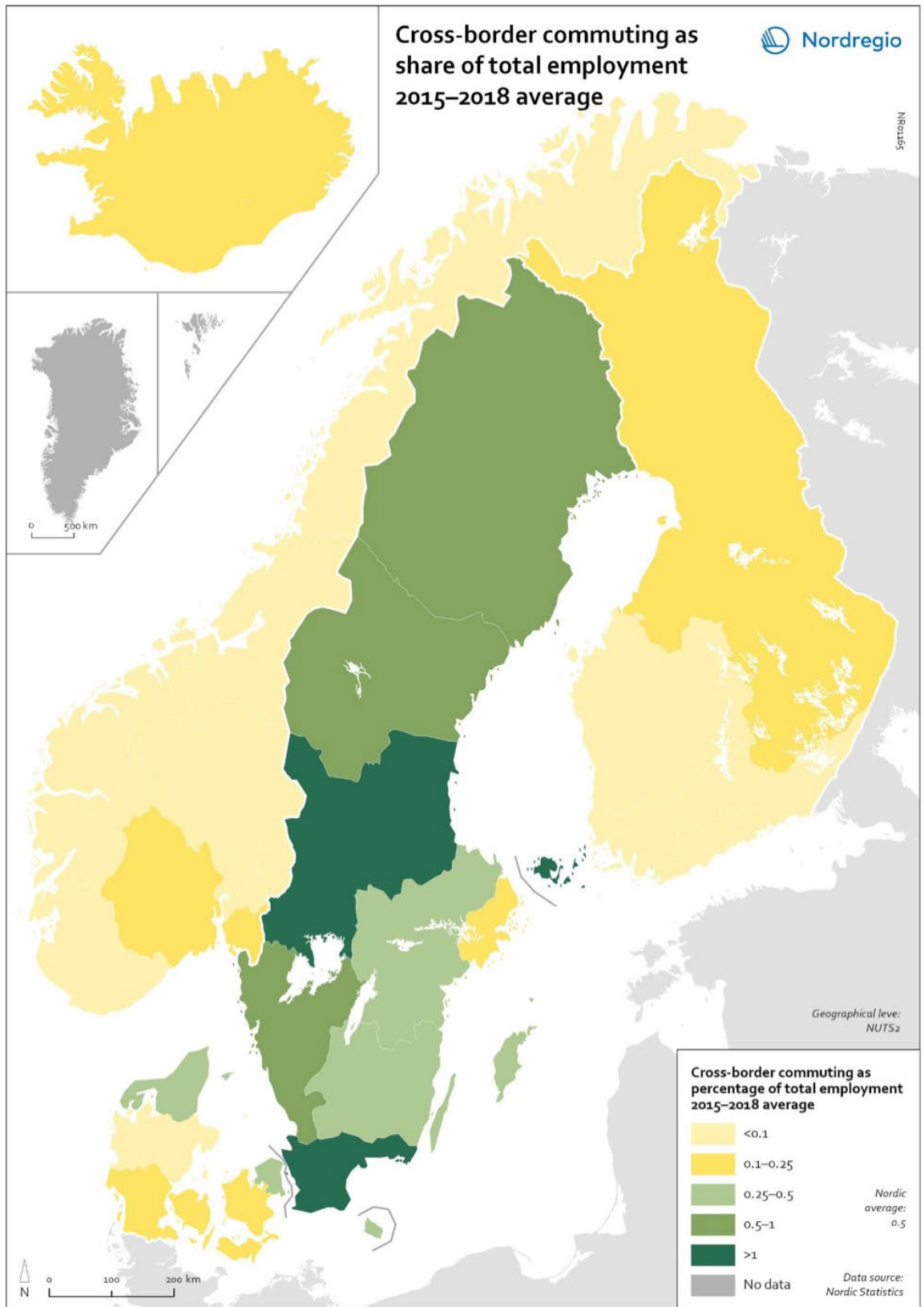
En intervjuperson förklarar att samarbetet om transporter mellan Sverige och Norge för närvarande är lågt och att det innebär risker för störningar som påverkar både gods och passagerare, och missade möjligheter och utmaningar när det gäller att tillgodose behoven av gränsöverskridande transporter.

Det finns aktuella exempel på samarbete mellan de respektive nationella transportmyndigheterna (Jernbanedirektoratet i Norge och Trafikverket i Sverige) med elektrifieringen av Meråkerbanan mellan Trondheim och Östersund. Enligt en intervjuperson har detta förbättrat samarbetet mellan myndigheterna och gett "en hel del erfarenhet av hur man diskuterar gränsöverskridande frågor", vilket kan vara användbart i andra gränsöverskridande regioner, inklusive i Østfold-Värmland. Ett annat viktigt element nämndes, vikten av att involvera operatörer, till exempel SJ, i diskussionerna om gränsöverskridande transporter (både för passagerare och gods) eftersom det i slutändan är beroende av dem för att erbjuda utökade tjänster på infrastrukturen.

Gränsöverskridande mobilitet

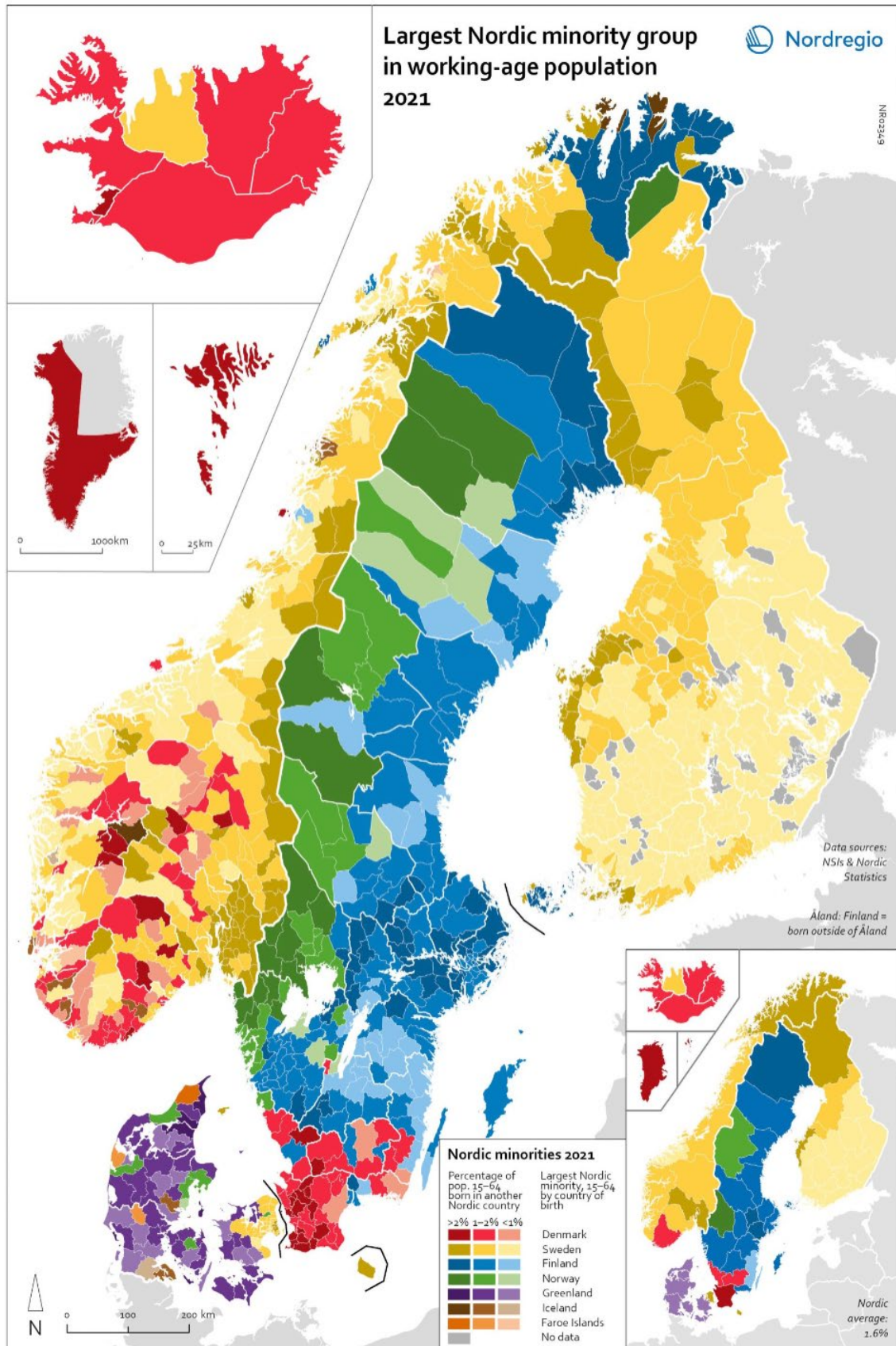
Trots avstånden sker det en betydande pendling över nationsgränserna i gränsregionen, vilket visar på möjligheter att utvidga arbetsmarknaden och öka tillgången på rätt kompetens. För Region Värmland medför närheten till Oslo exempelvis förbättrad tillgång till arbetsgivare och kompetens, samt möjligheter inom handel och kulturellt utbyte (Region Värmland, 2021). Gränsområdet kan ses som en funktionell region med en befintlig gemensam arbetsmarknad och potential för ökade flöden framöver (Norlén & Penje, 2023) (se karta 2).

Karta 2. Gränspendling som andel av total sysselsättning, genomsnitt 2015-2018. Kartograf: Norlén (2022).



Intervjupersoner påpekar att den politiska uppmärksamheten på potentialen för den integrerade arbetsmarknadsregionen har varit otillräcklig. De framhäver även utmaningar relaterade till skatter och arbetsmarknadsregler som påverkar gränsöverskridande mobilitet. En intervjuperson från en av gränskommittéerna uttrycker det så här: "Vi har system som inte är harmoniserade, inklusive skatte- och välfärdssystem. Det finns betydande skillnader mellan Norge och Sverige, och detta utgör en stor utmaning för företag med gränspendlare, och hur man hanterar detta." Intervjupersonerna betonar behovet av att övervinna dessa hinder, inklusive tillfälliga ID-kontroller, sociala trygghetsfrågor, beskattnings- och bankutmaningar, samt en ökad samordning av regler och föreskrifter mellan nordiska länder för att underlätta gränsöverskridande arbetsmarknadsmobilitet. Gränsöverskridande rörlighet på arbetsmarknaden är central för att uppnå den nordiska visionen om att bli världens mest integrerade region år 2030. En statusrapport från 2023 utvärderar framstegen mot denna vision och understryker behovet av att öka inomnordisk invandring (Nordiska Ministerrådet, 2023) (se karta 3). Enligt intervjun med företrädare från Nordiska Ministerrådet, är det en ambition att integration och gränsöverskridande rörlighet får ökat fokus framöver. Detta är något som planeras att lyftas i den kommande treåriga handlingsplanen från Nordiska Ministerrådet som träder i kraft år 2025, enligt uppgifter från en intervju.

Karta 3. Största nordiska minoritetsgruppen i arbetsför ålder år 2021.
Kartograf: Norlén (2022).



Trots starkt stöd för gränsöverskridande mobilitet och avlägsna juridiska och administrativa hinder i Norden, kvarstår många hinder. Dessa utmaningar blir särskilt tydliga under kriser. Under COVID-19-pandemin 2020/21 införde nationella regeringar snabbt restriktioner som begränsade rörelsefriheten, vilket illustrerar hur nationella intressen prioriteras framför gränsöverskridande regioners perspektiv i kriser (Lundgren & Bogason, 2022). En intervjuperson från en av gränskommittéerna reflekterar: "Samarbete är mycket viktigt. Detta blev uppenbart under pandemin då Sverige hade sina regler och Norge hade sina regler, och de var mycket, mycket olika."



Bild: Patrick Schneider / Unsplash.com

5. Slutsatser och viktiga insikter

Författarna av denna studie anser att gränsperspektivet inte är lika framträdande i de nuvarande nationella strategierna för regional utveckling i Sverige och Norge som i tidigare versioner. Detta är särskilt synligt i Sverige, där internationellt samarbete var en av fyra prioriteringar i förra nationella strategin för regional utveckling.

Vi har noterat vissa otydligheter i kommunikationen mellan staten och regioner i Sverige. Detta framkom till exempel i intervjuer där representanter från både nationell och regional nivå rapporterade om problem i rapporteringsprocessen. Dessa problem inkluderade oenighet om rapporteringskrav och tolkningen av gränsoverskridande samarbete i regionernas redovisningar, vilket indikerar ett behov av att göra rapporteringskraven tydligare för regionerna.

Enligt Riksrevisionens rapport (2022:36) upplever regionerna vissa utmaningar i hanteringen av det breda innehållet i den nya nationella strategin (och riksdagens mål), och har funnit det utmanande att tillämpa de befintliga formerna för uppföljning. Riksrevisionen (2022) föreslår ytterligare att regeringen ger tydligare och mer långsiktiga förutsättningar för aktörerna inom den regionala utvecklingspolitiken. Detta innebär att ange klara roller, krav och förväntningar, snarare än att detaljstyra. Regelverket och nationella strategier har inte varit

tillräckliga för att skapa sådan tydlighet (Riksrevisionens, 2022:63). Samtidigt framhåller Riksrevisionens rapport (2022:42) att det finns flera positiva utvecklingar i den nationella styrningen och stödet. Bland annat har inhämtningen och rapporteringen av resultat från regionerna förbättrats, vilket har lett till ökad tydlighet och enhetlighet (Riksrevision, 2022:6).

Regionala utvecklingsstrategier fungerar som en viktig grund för styrning och samarbete, med möjlighet att påverka både regionalt och nationellt. Tillväxtverkets rapport (2023) understryker behovet av ett ömsesidigt utbyte och samverkan mellan regionerna och den nationella regeringen för att främja en samordnad regional utveckling.

Från intervjuer med regionala aktörer framkom det att gränskommittéer är viktiga för samordning, strategi och planering. Ett starkare deltagande och utbyte från de nationella myndigheternas sida i gränskommittéerna skulle kunna leda till att de gränsöverskridande regionernas särskilda förhållanden uppmärksammas bättre och att investeringar och lagstiftning anpassas bättre till dessa förhållanden.

De intervjuade regionala aktörerna betonar behovet av stärkt engagemang från nationella myndigheter gällande gränsregionala samarbetet mellan Sverige och Norge. Med tanke på de nordiska statsministrarnas deklaration om att avlägsnagränshinder som hämmar tillväxten i Norden som antogs året 2013 (Norden, 2013), samt målen med 'Vår Vision 2030' att göra Norden till världens mest hållbara och integrerade region, är det avgörande att fortsätta fokusera på gränsöverskridande samarbete och säkerställa att dessa frågor förblir högt på den dagordningen i både Sverige och Norge. En regional aktör kommenterar: "Om det inte finns en policy som pekar mot att det gränsregionala samarbetet är viktigt, blir det mycket svårt. Det får ju följd effekt vad gäller resurser och finansieringsinstrument." Flera intervjupersoner betonar att om inte gränsregionala perspektiv ges högre prioritet inom den regionala utvecklingspolitiken framöver, bör de integreras i andra politikområden för att säkerställa att dessa viktiga frågor inte tappar sin plats på den politiska agendan.

I ljuset av den globala tendensen mot stärkt fokus på regional resiliens och utveckling av lokala och regionala värdekedjor (Sellberg och Hård af Segerstad, 2020) blir samarbetet mellan Sverige och Norge allt viktigare. Detta inkluderar alltmer samarbete inom civil beredskap och försvar i en bredare bemärkelse. Sveriges eventuella framtida medlemskap i NATO skulle innebära ett behov av ökad gränsöverskridande samverkan. En framtida kris bör inte resultera i stängda gränser, vilket var fallet under pandemin.

En intervjuperson som representerar ett kluster uttrycker det så här: "Sverige och Norge kompletterar varandra väl. Nära relationer och

ömsesidig förståelse är viktiga faktorer. Detta gör mig optimistisk inför framtiden, särskilt med tanke på komplexa samhällsutmaningar". Dessutom betonar en annan intervjuperson från en av gränskommittéerna att "I en global kontext är Sverige och Norge små länder, därför är det väldigt viktigt att vi står tillsammans".

Förutom det fortsatta arbetet med att minska gränsöverskridande hinder, kan gränsöverskridande samarbete vara en effektiv metod för att gemensamt hantera utmaningar och koordinera användningen både av egna och delade resurser. Genom att belysa de konkreta fördelarna och den praktiska nödvändigheten av sådant samarbete, kan man ha större genomslagskraft hos nationella beslutsfattare. Genom att visa hur gränsöverskridande samarbete direkt kan bidra till att lösa gemensamma problem och förbättra resursförvaltningen blir det enklare att argumentera för ökat nationellt engagemang och stöd för dessa initiativ.

Viktiga insikter för nationella aktörer

Stärk det gränsöverskridande perspektivet i nationella styrdokument. Det är viktigt att nationella styrdokument betonar gränssamverkansfrågor för att säkerställa deras bestående relevans på den politiska arenan.

Förbättra riktlinjer för rapportering. Inkludera gränssamverkan och internationellt samarbete i åiterrapportering av insatser inom statlig regionalpolitik.

Statistiska uppdrag. Underlätta möjligheterna att dela statistik och göra analyser om gränsregionala förhållanden över nationsgränsen.

Underlätta arbetsmarknadsmobiliteten, och fortsätt stödja och utveckla nordisk rörelsefrihet och minska gränshinder.

Prioritera en sammanhållen och effektiv transportpolitik. En transportpolitik som överskrider nationsgränser är avgörande för att främja mobilitet och ökad tillgänglighet mellan olika regioner.

Viktiga insikter för regionala aktörer

Utveckla **strategier för gränsöverskridande planering** på lokal och regional nivå, eller integrera dessa aspekter i befintliga bilaterala samarbetsavtal. Dessa strategier ska ta hänsyn till funktionella geografier för att utnyttja synergieffekter, mobilisera territoriella resurser och minska gränshinder.

Förstärkt engagemang från regionerna är nödvändigt. Regionerna bör vara proaktiva i att lyfta och driva relevanta frågor till nationell nivå. De bör utnyttja sina nätverk och samarbeta över läns- och nationsgränser för att stärka sin påverkan. Genom framtagning av analytiska underlag och samhällsekonomiska beräkningar kan regionerna bättre illustrera de samhällsekonomiska fördelarna med att minska gränshinder, vilket underlättar argumentationen för ökat nationellt engagemang och stöd för dessa initiativ.

Bjud in nationella myndigheter att delta i gränsöverskridande diskussioner. På regionernas initiativ bör relevanta nationella myndigheter (till exempel Jernbanedirektoratet och Trafikverket) involveras i ämnesspecifika diskussioner om gränsöverskridande perspektiv inom respektive verksamhetsområde. Detta kan göras såväl enskilt som i samarbete över gränsen.

Bilaga 1: Lista över intervjupersoner

- *Aktörer på nationell nivå och myndigheter*

Ina Berggård, Maxi Nachtigall, Carl-Johan Klint och Maria Eriksson, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet. Enheten för regional utveckling och landsbygdsutveckling, 15 maj 2023

Gerd Slinning, Avdelingsdirektør, Kommunal- og distriktsdepartementet, 8 maj 2023

Akre Benedicte, Utredningsleder, Kommunal- og distriktsdepartementet, 29 juni 2023

Ulrika Åberg, Uppdragsansvarig, Tillväxtverket, 21 september 2023

Tor Johan Nicolaisen, Chefsingenjör, Jernbanedirektoratet, 29 september 2023

- *Aktörer på regional nivå*

Erik Hagen, seksjonssjef program- og tjenesteutvikling, Innlandets Fylkeskommune, 17 augusti 2023

Eleonore Åkerlund, Region Värmlands utvecklingsdirektör, och Johan Lundgren, Regional utvecklingsledare, 13 oktober 2023

Ivona Begic – Projektrådgivare Interreg Sverige-Norge (Centrala Skandinavien), 22 november 2023

Alf Johansen, Sekretariatsleder Grensekomiteen Värmland-Østfold, 29 augusti 2023

Linda Engsmyr, Politiker i Sarpsborg kommun och ordförande i Svinesundskommittén, 27 september 2023

Cecilie Agnalt, Komiteleder Viken fylkeskommune och styremedlem i Svinesundskommittén, 8 september 2023

Paul Nemes, Vice VD och Processledare i Paper Province, 11 oktober 2023

- *Föreläsare från akademien och analytiker*

Eduardo Medeiros, Instituto Universitário de Lisboa, 8 september 2023

Anders Hultqvist, Professor i finansrätt, jur. dr., Karlstad universitet, 19 oktober 2023

Ulf Tynelius, Analytiker Företagsutveckling och regional ekonomi, Tillväxtanalys, 13 september 2023

- *Nordiska Ministerrådet*

Sandra Forsén, Seniorrådgivare/Gränshinder Nordiska Ministerrådet, 15 september 2023

Referensförteckning

Basboga, K. (2020) The role of open borders and cross-border cooperation in regional growth across Europe, *Regional Studies, Regional Science*, 7:1, 532-549, DOI: 10.1080/21681376.2020.1842800

Braunerhielm, L., Alfredsson Olsson, E. och Medeiros, E. (2019) The importance of Swedish–Norwegian border residents' perspectives for bottom-up cross-border planning strategies. *Norsk Geografisk Tidsskrift - Norwegian Journal of Geography* 73:2, 96-109, DOI: 10.1080/00291951.2019.1598485

Collins (n.d.) Definition of soft border. Hämtat från: <https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/soft-border>

Gränshinderrådet (2022) Gränshinderrådets verksamhetsrapport 2021. Hämtat från: <https://pub.norden.org/politknord2022-701/politknord2022-701.pdf>

Gränshinderrådet (2023) Gränshinderrådets årsrapport 2022. Hämtat från: <https://pub.norden.org/politknord2023-701/politknord2023-701.pdf>

GrenseRoS (2016) Risk- och sårbarhetsanalys för gränsregionen Hedmark, Dalarna och Värmland 2016. Hämtat från: <https://docplayer.se/19138109-Grenseros-2016-risk-och-sarbarhetsanalys-for-gransregionen-hedmark-dalarna-och-varmland-2016.html>

Grunfelder, J., Lidmo, J. & Huynh, D. (2020). Transit-oriented development in the Greater Copenhagen Region: Insights from small- and medium-sized cities. *Nordregio report 2020:15*. Hämtat från: <https://doi.org/10.6027/R2020:15.1403-2503>

Hörnström och Berlina (2017) Added Value of Cross-Border Cooperation Experience from the Nordic Context. *European Structural & Investment Funds Journal* 5 (3) pp 178-186.

Innlandet (2020) Innlandsstrategien 2020-2024. Hämtat från: <https://innlandetfylke.no/tjenester/plan-statistikk-og-folkehelse/innlandsstrategien/innlandsstrategien-2020-2024/4-samarbeid-partnerskap-og-nettverk/>

Interreg Sverige-Norge (2023) Hur stor andel medfinansiering behövs? Hämtat från: <https://www.interreg-sverige-norge.com/faq/hur-stor-andel-medfinansiering-beh%C3%B6vs/>

Lantmäteriet (n.d.) Riksgränsen Sverige-Norge. Hämtat från: <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/Samverkan-med-andra/sveriges-riksgranser/riksgransen-sverige-norge/>

Lundgren, A. och Bogason, A. (2022) Re-start competence mobility in the Nordic Region. Nordregio working paper 2022:4. Hämtat från: <https://pub.nordregio.org/wp-2022-4-re-start-competence-mobility-in-the-nordic-region/re-start-competence-mobility-in-the-nordic-region.pdf>

Lundgren, A., Löfving, L. och Westin, L. (2023) Cross-border transport infrastructure planning in the Nordic Region - An introduction. Nordinfra projekt. Nordregio Report 2023:3. Hämtat från: <https://pub.nordregio.org/r-2023-3-cross-border-transport-infrastructure-planning/#122672>

Medeiros, E. (2018) European Territorial Cooperation. Theoretical and Empirical Approaches to the Process and Impacts of Cross-Border and Transnational Cooperation in Europe. The Urban Book Series, Springer 2018.

Medeiros, E. (2023) Reinforcing territorial cooperation and addressing challenges on European integration. Hämtat från: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/future-cohesion-policy/Expert_paper_Medeiros_230613.pdf

Norden (2022) Mandat för Gränshinderrådet 2022 – 2024. Hämtat från: <https://www.norden.org/sv/information/mandat-granshinderradet-2022-2024>

Norden (2013) Deklaration från de nordiska statsministrarna om att bekämpa gränshinder i Norden <https://www.norden.org/sv/declaration/deklaration-fran-de-nordiska-statsministrarna-om-att-bekampa-granshinder-i-norden>

Norden (2021) Handlingsplan för Vision 2030. Hämtat från: <https://www.norden.org/sv/information/handlingsplan-vision-2030>

Nordiska Ministerrådet (2017) Nordiskt samarbetsprogram för regional utveckling och planering 2017–2020. Hämtat från: <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1084682/FULLTEXT02.pdf>

Nordiska Ministerrådet (2023) The Nordic Region– a sustainable and integrated region? Our Vision 2030 – Status Report 2023. PolitikNord 2023:728. Hämtat från: <https://pub.norden.org/politikknord2023-728/politikknord2023-728.pdf>

Nordiska Rådet (n.d.) Nordiska rådets historia. Hämtat från: <https://www.norden.org/sv/information/nordiska-radets-historia>

Nordkalottrådet (2022) Gränskommittéer i Norden. Hämtat från: <https://nordkalottradet.org/uutinen/granskommittéer-i-norden/>

Norlén, G. och Penje, O. (2023) Demografi och kompetensförsörjning i gränsområdet Innlandet-Dalarna-Värmland. Nordregio Report 2023:12. Hämtat från: <https://pub.nordregio.org/r-2023-12-demografi-och-kompetensforsorjning-i-gransområdet-innlandet-dalarna-varmland/demografi-och-kompetensforsorjning-i-gransområdet-innlandet-dalarna-varmland.pdf>

Regeringen (2021) Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 Skr. 2020/21:133. Hämtat från: <https://www.regeringen.se/contentassets/53af87d3b16b4f5087965691ee5fb922/nationell-strategi-for-hallbar-regional-utveckling-i-hela-landet-20212030/>

Regeringen (2022) Handlingsplan för det statliga genomförandet 2022–2024 av Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030

Regeringskansliet (2015) En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020. Hämtat från: <https://regionvastmanland.se/globalassets/utveckla-vastmanland/bidrag-och-stod/projektmedel/en-nationell-strategi-for-hallbar-regional-tillvaxt-och-attraktionskraft-2015-2020.pdf>

Regeringskansliet (2022) Regeringens proposition 2022/23:1. Budgetpropositionen för 2023. Hämtat från: <https://www.regeringen.se/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/budgetpropositionen-for-2023-hela-dokumentet-prop.2022231-.pdf>

Regjeringen (2019) Meld. St. 5 (2019-2020) Levende lokalsamfunn for fremtiden. Hämtat från: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20192020/id2674349/>

Regjeringen (2023a) Om regionalpolitikken. Hämtat från: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/regional--og-distriktspolitikk/om-regionalpolitikken/id2345452/>

Regjeringen (2023b) Statsbudsjettet 2023: A til Å. Hämtat från: <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2023/statsbudsjettet-2023-a-til-a/id2928125/?sort=structure&expand=2929734>

Regjeringen (2023c) Meld. St. 27 (2022–2023) Eit godt liv i heile Noreg – distriktspolitikk for framtida. Hämtat frå: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c50898d2683e4edfb008e5f29f2e0666/nn-no/pdfs/stm202220230027000dddpdfs.pdf>

Regjeringen (2023d) Meld. St. 16 (2022–2023) Nordisk samarbeid. Hämtat frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-16-20222023/id2969938/?ch=1>

Region Värmland (2021) Värmlandsstrategin 2040. Hämtat frå: [https://www.regionvarmland.se/download/18.1a8c237f17a8346c8a324944/1625701668376/V%C3%A4rmlandsstrategin_2021-06-07%20\(1\).pdf](https://www.regionvarmland.se/download/18.1a8c237f17a8346c8a324944/1625701668376/V%C3%A4rmlandsstrategin_2021-06-07%20(1).pdf)

Region Värmland (2022) Sverige-Norge – Gränslösa möjligheter. Hämtat frå: <https://www.regionvarmland.se/download/18.66b7f1a17e71cd8b19119c3/1643099284064/Rapport%20Gr%C3%A4nsl%C3%B6sa%20m%C3%B6jligheter%202022.pdf>

Riksrevisionen (2022) Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande (RiR 2022:8) Hämtat frå: <https://www.riksrevisionen.se/rapporter/granskningsrapporter/2022/den-regionala-utvecklingspolitiken---svaga-forutsattningar-for-ett-effektivt-samlat-statligt-agerande.html>

Sellberg, M. och L. Hård af Segerstad (2020). Resiliens i praktiken för hållbar samhällsutveckling lokalt och regionalt. Stockholm Resilience Centre, Stockholms universitet

SKR (2019) Regionens röst: 14 Framgångsfaktorer i det regionala utvecklingsuppdraget. Hämtat frå: https://skr.se/download/18.1f376ad3177c89481f75f3cc/1615967201405/Regionens-ro%CC%88st_webb.pdf

SKR (2023) Lagar och förordningar som styr regional utveckling. Hämtat frå: <https://skr.se/skr/samhallsplaneringinfrastruktur/regionalutveckling/regionalutvecklingsansvar/lagarochforordningar.11644.html>

Statskontoret (2021) Regional utveckling – regionernas erbjudanden och länsstyrelsernas roll. Hämtat frå: <https://www.statskontoret.se/siteassets/rapporter-pdf/2021/2021-11-webb.pdf>

Sveriges Riksdag (2017) Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete. Hämtat frå: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2017583-om-regionalt-tillvaxtarbete_sfs-2017-583/

Sveriges Riksdag (2022) Budgetpropositionen för 2023 - Utgiftsområde 19 Regional utveckling. Hämtat från: <https://www.regeringen.se/contentassets/def2026cac0b4ef7acf4afeb988326ed/utgiftsomrade-19-regional-utveckling.pdf>

Sveriges Riksdag (2023) Budgetpropositionen för 2024 - Utgiftsområde 19 Regional utveckling (prop. 2023/24:1). Hämtat från: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/proposition/budgetpropositionen-for-2024-utgiftsomrade-19_hb031d20/

Tillväxtanalys (2021) Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga. Rapport 2021:05. Hämtat från: https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.1c875ed417bc5dac6191737f/1631858463135/Rapport_2021_05_Nordisk_studie_om_regionalpolitik_och_omst%C3%A4llningsf%C3%B6rm%C3%A5ga.pdf

Tillväxtverket (2023) Regionalt utvecklingsarbete 2022 Sammanställning av redovisningar från regioner, Gotlands kommun och länsstyrelser. Enligt uppdrag 3.1 i Tillväxtverkets regleringsbrev för 2022. Hämtat från: <https://tillvaxtverket.se/download/18.4e20a890188bda337d12ec3d/1687255861449/PU%203.5%20RB%202023%20Regionalt%20utvecklingsarbete%202022%20tillg%C3%A4nglighetsanpassad.pdf>

Wong Villanueva, J.L., Kidokoro, T. och Seta, F.(2022) Cross-Border Integration, Cooperation and Governance: A Systems Approach for Evaluating "Good" Governance in Cross-Border Regions. JOURNAL OF BORDERLANDS STUDIES , Vol 37 (5) pp. 1047–1070. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/08865655.2020.1855227>

Woiën Meijer, M. (2021) COVID-19 i gränslandet: Underlag till Region Värmlands rapport: Sverige & Norge - Gränslösa möjligheter. Hämtat från: <https://regionvarmland.se/download/18.66b7f1a17e71cd8b1911d9f/1643105410894/Rapport%20Covid19%20i%20Gra%CC%88nslandet.pdf>

Om publikationen

Svensk-norskt samarbete: viktiga utmaningar och framtida möjligheter

Denna rapport, beställd av Region Värmland, syftar till att analysera gränshinderperspektivet inom den statliga regionala utvecklingspolitiken i Sverige och Norge. Uppdragets mål är att, genom dokumentanalys och intervjuer, ge en översikt över hur gränsperspektivet integreras i den nationella regionalpolitiken och att diskutera centrala utmaningar och framtidsmöjligheter för gränsöverskridande samarbeten mellan Sverige och Norge.

Författare: Anna Berlina och Alix Vuithier, Nordregio

Medverkande: Anna Lundgren och Mari Wøien Meijer, Nordregio

Omlagsbild: Kotryna Juskaite

Layout: Kotryna Juskaite, Nordregio

Nordregio Report 2024:2

ISBN: 978-91-8001-089-4

ISSN: 1403-2503

DOI: <http://doi.org/10.6027/R2024:21403-2503>

© Nordregio 2024

Nordregio

Nordregio is a leading Nordic and European research centre for regional development and planning, established by the Nordic Council of Ministers in 1997. We conduct solution-oriented and applied research, addressing current issues from both a research perspective and the viewpoint of policymakers and practitioners. Operating at the international, national, regional and local levels, Nordregio's research covers a wide geographic scope, emphasising the Nordic and Baltic Sea Regions, Europe and the Arctic.

Nordregio

Holmamiralens Väg 10

Skeppsholmen

Stockholm, Sweden

www.nordregio.org