

An aerial photograph of a large industrial facility, possibly a pulp or paper mill, situated on a peninsula or near a large body of water. The facility features numerous buildings, pipes, and smokestacks emitting white steam. The surrounding landscape is a mix of green fields and dense forests. The water is a deep blue color.

Rapport 2023:06

# **“Vi måste agera snabbt som ögat”**

## **Processer och policysystem vid regionalt omställningsarbete**

Stora företagsnedläggningar leder till oro, men initierar också vanligtvis ett lokalt/regionalt omställningsarbete. I rapporten diskuteras dessa processer ur ett systemperspektiv. Med inspiration från Norges 40-åriga policyinstrument ger vi fyra policyförslag för tydligare strukturer och ökat lärande.

Dnr: 2021/72

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

[www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)

För ytterligare information kontakta: Jörgen Lithander

Telefon: 010-447 44 54

E-post: [jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se](mailto:jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se)

# Förord

Tillväxtanalys uppdrag är att utvärdera och analysera effekterna av statens insatser för en hållbar nationell och regional tillväxt. Vi ska också ge underlag och rekommendationer för utveckling, omprövning och effektivisering av politiken.

Syftet med den här rapporten är att öka kunskapen om processer och policysystem när det gäller insatser som initieras i samband med större företagsnedläggningar eller omfattande varsel. Det övergripande målet är att kunna bidra med policyrelevant kunskap för systemförbättrande omställningsarbete.

Rapporten är en sammanfattande slutrapport i ramprojektet ”Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?”. Den är skriven av analytiker Jörgen Lithander som också varit ramprojektledare. Rapporttiteln är ett citat från en av våra intervjuer.

I projektet har också analytikerna Kent Eliasson, Anne Kolmodin, Sara Nordin och Ulf Tynelius samt avdelningschef Håkan Gadd medverkat. Ramprojektets referensgrupp har bestått av Ole Magnus Aurdal, Fagdirektør, Kommunal og distriktsdepartementet, Norge, Åsa Bjelkeby, enhetschef Tillväxtverket, Bente Boye Lund, Utredningsleder, kommunal- och distriktsdepartementet, Norge, Markus Grillitsch, docent, Lunds universitet, Örjan Hag, ämnesråd, landsbygds- och infrastrukturdepartementet och Hans Westlund, professor KTH samt Jönköping International Business School.

Vi vill rikta ett stort tack till alla intervjuade aktörer som frikostigt bidragit med viktiga erfarenheter och stor kunskap. Utan er – ingen studie. Vi vill även tacka deltagarna i ramprojektets referensgrupp som bidragit med värdefulla inspel.

Östersund juni 2023

Sverker Härd,  
Generaldirektör, Tillväxtanalys

# Innehållsförteckning

Förord .....	2
Sammanfattning .....	4
1. Inledning.....	7
1.1 Syfte, frågeställningar och mål.....	7
1.2 Ramprojekt.....	7
1.3 Tidigare publikationer från Tillväxtanalys.....	9
1.4 Rapportens inriktning och avgränsning .....	9
1.5 Metod.....	9
1.6 Disposition .....	10
2. Bakgrund och perspektivval .....	11
3. Norges omställningsinstrument – en översikt.....	23
4. Sverige – processer och paket, men inget system .....	29
4.1 Institutionella strukturer och uppdrag .....	29
4.2 Näringslivsinriktade insatser i samband med coronapandemin .....	30
4.3 Näringslivspaket till Gotland .....	32
4.4 Tre omställningsprocesser .....	34
5. Sammanfattande diskussion och policyförslag.....	40
Referenser .....	52

# Sammanfattning

## Systemperspektiv underlättar omställningsarbete

*Kommunens största arbetsgivare lägger ner sin verksamhet, alla anställda sägs upp. Ett dråpslag. Vad kommer att hända med individerna, underleverantörer, underlag för service, skattekraften, flyttströmmar? Kommunen mobiliserar och kallar till möte. Ett omställningsarbete behöver starta så gott som direkt. Nu gäller det att ställa om, finna nya utvecklingsspår och möjligheter! Men hur gör man? Vilka erfarenheter finns från tidigare insatser på andra platser? Finns det strukturer och rutiner att ta stöd av? Vilka aktörer har en roll och kan bidra?*

Ovanstående är en operativ bakgrund till ramprojektet. Denna rapport är slutrapporten i ramprojektet och bygger på åtta tidigare publicerade del- och underlagsrapporter.

Rapportens *syfte* är att öka kunskapen om processer och policysystem när det gäller insatser som initieras i samband med större företagsnedläggningar eller omfattande varsel. Det *övergripande målet* är att kunna bidra med policyrelevant kunskap för systemförbättrande omställningsarbete.

Inledningsvis tecknas en bakgrund till studien med perspektivval och avgränsningar. I nästa steg ger vi en komprimerad översikt av det norska policyinstrumentet *Regional omstilling*. Ett instrument som vi menar kan ge en hel del inspiration till svenskt omställningsarbete. I nästa steg har vi genom fallstudier och en stor mängd intervjuer inhämtat erfarenheter om hur omställningsprocesser i praktiken kan se ut och hur de samspelar med befintliga policysystem. Rapporten avslutas med en policydiskussion och fyra konkreta förslag på systemstärkande policyåtgärder som vi bedömer kan bidra till ett mer effektivt omställningsarbete.

## Stora jobbförluster initierar omställningsarbete

Med ojämna mellanrum inträffar geografiskt avgränsade ekonomiska chocker med stora lokala och/eller regionala konsekvenser. Konkret kan det handla om nedläggning av ett eller flera dominerande företag på den lokala arbetsmarknaden med omfattande friställningar och substantiella följdverkningar för lokalsamhället. Situationen beskrivs då ofta i termer av kris och stark oro för kommunens framtid med risk för en negativ och självförstärkande spiral. Det är dessa händelser och ett sådant platsperspektiv som utgör rapportens empiriska grund.

Det är med största sannolikhet så att ingen kommun eller region i Sverige skulle förhålla sig passiv vid en stor företagsnedläggning. Sådana "extraordinära" kriser medför så gott som alltid startskottet för en lokal eller regional mobiliseringsprocess. Syftet är att lindra negativa konsekvenser, stimulera en omställning, minska sårbarhet och söka nya möjligheter. Dessa insatser sker dock utan något särskilt utformat nationellt omställningsverktyg, system eller strukturer, varken i genomförande eller utvärdering.

Normalt är kommunen en nyckelaktör, men andra lokala, regionala och nationella aktörer brukar regelmässigt involveras. Ofta bildas en för ändamålet särskilt formerad projektorganisation med en koordinerande projektledare. Dessa processer och deras koppling till befintligt policysystem utgör rapportens röda tråd. I rapporten summeras

kort reflektioner från sådana omställningsprocesser som i tidigare delrapporter redovisats utförligt.

## Norges omställningsinstrument som influens

Till skillnad från Sverige har såväl Norge som Finland valt att utforma specifika instrument för att underlätta det omställningsarbete vi berörde ovan. I våra tidigare delrapporter har dessa beskrivits i detalj genom såväl konstruktion som genom konkretiserande fallstudier. Vår slutsats var att det norska systemet är av störst intresse som tänkbar influens till det svenska policysystemet, varför vi har detta fokus i slutrapporten.

## Fyra policyförslag

Vi kan förvänta oss att extraordinära situationer, företagsnedläggningar med omfattande lokala/regionala konsekvenser, kommer att inträffa även i framtiden. Till det ska läggas att vi kan utgå från att kommuner och regioner kommer att agera kraftfullt vid sådana tillfällen. Vi menar därför att det finns uppenbara förtjänster med att proaktivt utveckla ett system som aktivt uppmuntrar och underlättar erfarenhetsspridning och bidrar med effektiva rutiner och tydliga roller. Det arbete som ändå kommer att utföras kommer då att ges bättre förutsättningar. Vi föreslår därför nedanstående tänkbara policyåtgärder.

### 1. Tillämpa ett systemperspektiv

Ett systemperspektiv medför en helhetssyn där olika berörda delar och aktörer behöver fungera tillsammans. Det innebär att redan på förhand vara klar över vem som gör vad och bygga in rutiner för lärande och erfarenhetsspridning. Med detta på plats kan energin direkt läggas på mer operativa insatser. Betydelsen av att kunna agera snabbt understryks i våra intervjuer och har även generell stöd i arbetsmarknadsforskning.<sup>1</sup> Vår bedömning är att effektivitet och lärande i det svenska omställningsarbetet skulle gynnas av att betraktas som sammanhängande delar av ett system snarare än som isolerade insatser.

Vi ser två principiella sätt att röra sig i den riktningen. Det *första alternativet* innebär att utveckla rutiner redan i förväg som kan användas när behov uppstår av lokala/regionala omställningsinsatser. I princip skulle det kunna innebära att det mobiliseringsarbete som kommuner och regioner i dag tar sig an skulle kunna fortsätta som individuella insatser, men underbyggas av en i förväg framtagen gemensam systemstruktur. Vi kan se ett behov av projektledarstöd för resurssvaga, små kommuner i "extraordinära" omställningssituationer (se förslag 4 nedan). Men i övrigt ingen specifik projektfinansiering. Det *andra alternativet* skulle innebära att utveckla ett särskilt omställningsinstrument med rutiner och sökbara projektmedel. Det innebär en högre ambitionsnivå och är det alternativ som ligger närmast den norska modellen.

---

<sup>1</sup> Forskning visar att individer som efter uppsägning blir arbetslösa tenderar att dels ha en längre arbetslöshets-tid, dels ha återkommande arbetslöshetsperioder jämfört med andra arbetslösa. Se t.ex. Eliason M & Storrie D, (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement" samt Jans A-C, (2002), *Notifications and Job Losses on the Swedish Labour Market*.

## 2. Regionalt koordineringsansvar och handlingsberedskap

En betydelsefull systemförstärkande åtgärd är att tydliggöra vem som har det regionala koordineringsansvaret för omställningsfrågor. En sådan roll innebär dels att utarbeta och vidmakthålla en regional handlingsberedskap *ex ante*, dels koordinera själva omställningsarbetet i skarpt läge. Syftet är att korta responstider och redan på förhand ha en klar bild av rollfördelning, verktyg och mandat. I delrapport 3 fördes en längre diskussion om detta. Vi pekar där på argument som kan tala för både region eller länsstyrelse som tänkbar aktör. Oaktat vem som ges den koordinerande rollen är det vår uppfattning att kommunen (eller kommuner) bör vara projektägare för den specifika omställningsorganisationen, vilket även ligger i linje med den generella närhetsprincipen för kriser.<sup>2</sup>

## 3. Permanenta och utvidga Tillväxtverkets varsel- och omställningsuppdrag

Tillväxtverket har de senaste åren haft ett antal tidsbegränsade uppdrag att bistå kommuner och regioner vid varsel och omställning. Ett skriftligt stödmaterial har tagits fram och vissa aktiviteter genomförs. Vi menar att den utvecklingen är i helt rätt riktning. Samtidigt bedömer vi det viktigt ur ett systemperspektiv att ett sådant uppdrag permanentas och utvidgas för att skapa förutsättningar för långsiktig erfarenhetsackumulering. En rekommendation är att uppdraget ges karaktären av kompetenscentrum med inspiration från Innovasjon Norges roll i det norska instrumentet. Exempel på uppgifter kan vara lärande och rådgivning, utveckling av stödjande verktyg samt regelkartläggning.

## 4. Resurser till projektledning

Betydelsen av en rutinerad och kompetent projektledare är en genomgående reflektion i såväl våra egna intervjuer som i de norska utvärderingarna. I samtliga studerade fall har kommunen varit den drivande aktören. I Norge tilldelas kommuner med omställningsstatus särskilda projektmedel. I Sverige finns i nuläget inget sådant riktat projektstöd. Det innebär att den berörda kommunens storlek och kapacitet blir en betydelsefull aspekt när det gäller tillgängliga projektresurser. Dessa förutsättningar varierar kraftigt mellan kommunerna. Vi kan därför se ett behov av ett särskilt anpassat stöd för projektledning för vissa resurssvaga, små kommuner i "extraordinära" omställningssituationer. Behovet behöver ställas i relation till den berörda kommunens egna resurser och till nedläggningens/varslets relativa storlek.

Om stödet införs bör det utvärderas, lämpligen efter cirka tre år.

---

<sup>2</sup> Krisinformation (2022) "Krishanteringens grunder".

# 1. Inledning

## 1.1 Syfte, frågeställningar och mål

*Studiens syfte* är att öka kunskapen om processer och policysystem när det gäller insatser som initieras i samband med större företagsnedläggningar eller omfattande varsel.

*Centrala frågor:* Hur kan lokala/regionala omställningsprocesser i praktiken se ut? Kan vi se behov av tydligare rutiner och strukturer? Hur utvecklat är lärandet? Finns det inslag i framförallt det norska instrumentet "Regional omstilling" (RO) som Sverige skulle kunna inspireras av i sitt omställningsarbete?

Det *övergripande målet* är att kunna bidra med policyrelevant kunskap för systemförbättrande omställningsarbete.

## 1.2 Ramprojekt

Detta är slutrapporten inom ramprojektet "Vad kan staten göra för att underlätta för regioners omställningsförmåga?". Med huvudsaklig utgångspunkt i de tidigare presenterade delrapporterna ger vi en sammanfattande överblick och en policydiskussion inklusive fyra konkreta policyförslag på systemförbättrande åtgärder.

### Rapporterna

Inom ramprojektet har, förutom denna slutrapport, totalt åtta olika studier publicerats, se tabell 1 nedan.<sup>3</sup>

Tabell 1 Översikt, ramprojektspublikationer

Publikationstyp	Titel
<a href="#">Delstudie 1</a>	Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga <sup>a</sup>
<a href="#">Delstudie 2a</a>	Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?
<a href="#">Delstudie 2b</a>	Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin – erfarenheter och lärdomar
<a href="#">Delstudie 3</a>	När en dörr stängs öppnas ett fönster
<a href="#">Underlagsrapport 1</a>	Fallstudie Norge: Regional omstilling
<a href="#">Underlagsrapport 2</a>	Fallstudie Finland: Omställningsinstrument
<a href="#">Underlagsrapport 3</a>	Regioners motståndskraft och förmåga till återhämtning – en litteraturöversikt
<a href="#">Relaterad konsultrapport</a>	Hur utvärderas policyinsatser för att främja regional omställning? <sup>b</sup>

Anmärkning: <sup>a</sup> = studien utförd av Nordregio på uppdrag av Tillväxtanalys; <sup>b</sup> = studien utförd av Oxford Research (Norge) på uppdrag av Tillväxtanalys.

<sup>3</sup> Initialt ingick även en branschspecifik delstudie om besöksnäring. Tidigt beslöts att addera fler studier om besöksnäring varför de bröts ut och publiceras sammanhållet, utanför ramprojektet.



I *delstudie 1* beskriver vi våra nordiska grannländers regionalpolitiska kontext och vilket ansvar aktörer på olika nivåer i flernivåsystemet har. Vidare undersöker vi eventuell förekomst av specifika policyinstrument för att stärka den regionala omställningsförmågan. Vi finner att både Norge och Finland har sådana instrument.

I *delstudie 2a* fördjupar vi oss i de norska och finska instrumenten, beskriver utformning, aktörer, kriterier, beslutsprocess och erhållna erfarenheter. I brist på ett svenskt instrument presenterar vi en fallstudie av en "paketlösning". Vi kontrasterar sedan de båda nordiska systemen med "paketlösningen". Vi drar slutsatsen att det norska systemet är mest intressant som inspiration för Sverige utifrån förekomsten av tydliga strukturer, klara aktörsroller och tonvikt på lärande. Förslag på policyåtgärder presenteras. I de två anknutna *underlagsrapporterna 1 och 2* ger vi en mer detaljerad beskrivning av det norska och finska instrumenten.

I *delstudie 2b* presenteras en sammanhållen bild av olika coronapandemi-relaterade omställningsinsatser som riktades till näringslivet på lokal, regional, nationell och EU-nivå. Syftet är att undersöka vilka erfarenheter och kunskaper som kan vara relevanta inför framtida kriser. Vi använder oss av en webbenkät till alla 290 kommuner, intervjuer med samtliga 21 regioner samt dokumentstudier av nationella instrument samt EU:s "Facilitet för återhämtning och resiliens" (RRF). Studien visar bland annat på regional heterogenitet, behov av målgrupps- och behovsanpassning, utvärderingsbarhet och lärande samt möjligheten till ökad effektivitet genom flernivåsamverkan och flernivåkoordination. Vid studiens genomförande var RRF-instrumentet i ett mycket tidigt skede. Vi noterade en avsevärd bredd i medlemsländernas återhämtningsplaner.

I *delstudie 3* ger vi först en bakgrund om regionala skillnader i tillbakagång och återhämtning i samband med tidigare ekonomiska kriser. I nästa steg fördjupar vi genom tre svenska fallstudier vår kunskap om de mobiliseringsprocesser som initieras i samband med lokala eller regionala kriser. Här studeras vad som faktiskt sker, vilka aktörer som är involverade och hur systemet fungerar. Vi fångar också upp de involverade aktörernas egna erfarenheter och synpunkter om faktorer som främjar respektive bromsar en sådan process. Förslag på policyåtgärder presenteras.

*Underlagsrapport 3* är en kunskapsöversikt över forskning om regional motståndskraft och återhämtning. Rapporten behandlar även centrala begrepp rörande regional omställnings- och återhämtningsförmåga.

I en *relaterad konsultrapport* som vi beställt presenteras en genomgång av hur policyinsatser inom regional omställning utvärderas i fyra olika länder (Norge, Skottland, Kanada och Nya Zeeland). Norge har det mest ambitiösa upplägget med frekventa utvärderingar av enskilda omställningsinsatser (i princip kommuner) samt, med längre mellanrum, även av instrumentet som helhet. Övriga länder utvärderar enbart den senare kategorin.

### 1.3 Tidigare publikationer från Tillväxtanalys

Förutom studier inom själva ramprojektet har vi i varierande omfattning även använt oss av tidigare rapporter från Tillväxtanalys som knyter an till kris och omställning. Några exempel kan vara publikationer om: finanskrisen<sup>4</sup>, konsekvenser av företagsnedläggningar ur ett individperspektiv<sup>5</sup>, tidiga underlag för övervägande av åtgärder med anledning av coronapandemin<sup>6</sup> samt uppföljning och utvärdering av pandemistödets sammanlagda effekter på företag<sup>7</sup>.

### 1.4 Rapportens inriktning och avgränsning

Det övergripande målet är att kunna bidra med policyrelevant kunskap för systemförbättrande omställningsarbete. Vi närmar oss det genom följande inriktning och avgränsning.

#### Inriktningen:

- *Lokala omställningsprocesser.* Geografiskt avgränsade policyåtgärder för återhämtning eller omställning, det vill säga aktiva åtgärder i syfte att hantera effekter av ekonomiska chocker/kriser i en enskild kommun (platsbaserad inriktning).
- *Systemperspektiv.* Granskning om och hur dessa processer och åtgärder samspelar i ett sammanhållet policysystem.
- *Förbättringsmöjligheter.* Analys av tänkbara influenser från det norska instrumentet till svenskt omställningsarbete.

#### Avgränsning:

- *Platsbaserad inriktning.* Vi berör huvudsakligen inte individperspektivet.
- *Processer, aktörer, hur-frågor.* Inte effektutvärdering.
- *Extraordinära händelser.* Lokala negativa ekonomiska chocker (betydande nedläggning/stora varsel), inte konjunkturella svängningar.
- *Geografisk tyngdpunkt Sverige och Norge.* Andra länder berörs inom ramprojektet, men inte i slutrapporten.

### 1.5 Metod

I respektive delrapport har vi utförliga metodavsnitt som redogör för våra metodval. Intresserade läsare hänvisas därmed direkt till dessa publikationer. I denna mer övergripande slutrapport begränsar vi oss till några korta kommentarer.

Frågans karaktär är sådan att vi inom ramprojektet huvudsakligen har använt oss av dokumentstudier, semistrukturerade intervjuer (totalt 113 stycken) samt webbenkäter

<sup>4</sup> Tillväxtanalys, (2013), "Näringspolitik i kriser – vad kan vi lära av finanskrisen 2008–2009?".

<sup>5</sup> Tillväxtanalys, (2021), "Statens roll vid friställningar och nedläggningar".

<sup>6</sup> Ett kunskapsunderlag direkt till Näringsdepartementet: Tillväxtanalys, (2020), "Ekonomiska kriser och näringspolitiska insatser – vilka är erfarenheterna från finanskrisen och 1990-talskrisen?".

<sup>7</sup> T.ex. slutrapporten: Tillväxtanalys, (2023), "Företagsstöd under pandemin – lärdomar inför framtida kriser".

(till samtliga 290 kommuner).<sup>8</sup> Vi har även använt oss av deskriptiv statistik från SCB och myndighetens egna IFDB-data när det gäller sysselsättning, friställningar, bransch-rörlighet, lönenivåer, utbildningsnivå och näringslivsstruktur.<sup>9</sup> I de kvantitativa analyserna av friställningarnas effekter på individnivå använde vi oss i delstudie tre av en matchningsmetod som kallas *propensity score*.<sup>10</sup> För att även kunna fånga ett geografiskt perspektiv har vi i vissa analyser även använt oss av en kommun-klassificering som tidigare utarbetats av Tillväxtanalys.<sup>11</sup>

Till arbetet har också knutits en referensgrupp som diskuterat och kommenterat arbetet och rapporterna.<sup>12</sup>

## 1.6 Disposition

De efterföljande kapitlen i rapporten är disponerade på följande sätt:

*Kapitel 2* ger en bakgrund till studiens område, perspektiv och avgränsningar

*Kapitel 3* beskriver huvuddragen i det norska omställningsinstrumentet "Regional omstilling"

*Kapitel 4* exemplifierar svenskt omställningsarbete genom fallstudier av processer i Robertsfors, Hudiksvall, Oskarshamn och på Gotland

*Kapitel 5* innehåller fyra policyförslag och en sammanfattande diskussion utifrån vår svenska empiri och det norska omställningsinstrumentet

---

<sup>8</sup> Kommunenkäten hade en svarsfrekvens på 57 %.

<sup>9</sup> IFDB = Tillväxtanalys Individ- och företagsdatabas, en longitudinell mikrodatabas som omfattar samtliga individer, företag och arbetsställen i Sverige.

<sup>10</sup> Tillväxtanalys, (2022), "När en dörr stängs öppnas ett fönster".

<sup>11</sup> Tillväxtanalys, (2014), "Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdsolitik". Enligt denna grupperas Sveriges kommuner i sex kommungrupper, baserat på befolkningens storlek, täthet och närhet till omkringliggande städer.

<sup>12</sup> Deltagare från Kommunal og distriktsdepartementet (Norge); Näringsdepartementet; Tillväxtverket; Lunds universitet, KTH och Jönköping International Business School.

## 2. Bakgrund och perspektiv

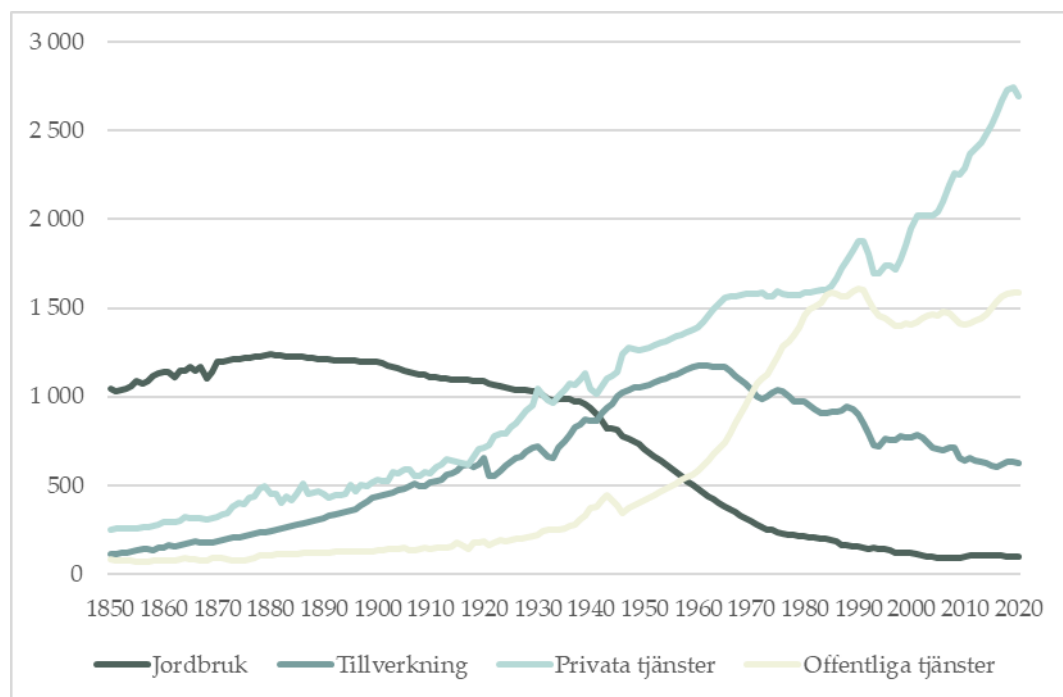
### Strukturomvandling

#### En nödvändig process

Företag verkar i en konkurrensutsatt, ofta globaliserad miljö. Ett sådant landskap är inte statiskt. I princip sker förändringar närmast löpande – låt vara ofta ojämnt fördelade i fråga om storlek, bransch och geografi. En sådan process betecknas ofta som ett strukturomvandlingstryck. Om ett enskilt företag ska behålla eller stärka sin konkurrenskraft krävs en mer eller mindre kontinuerlig anpassning till de nya förutsättningar som uppstår. För företag som inte lyckas med detta väntar försämrad lönsamhet, minskade marknadsandelar och i förlängningen risk för utslagning.

Strukturomvandlingens kraft illustreras kanske bäst genom att höja abstraktionsnivån till samhällssektorer och använda långa tidsserier. I figur 1 nedan ser vi hur antalet sysselsatta förändrats och rört sig från jordbruk till industri och från tillverkningsindustri till privata tjänster under en 170-årsperiod. Produktionsresurser flyttas från stagnerande, lågproduktiva sektorer och aktiviteter till mer expansiva och produktiva. Sammantaget bidrar en sådan förändring till att skapa ekonomisk tillväxt och ökat nationellt välstånd.

Figur 1 Strukturomvandling i Sverige, total sysselsättning (tusental) efter sektor 1850–2020



Källa: Schön L & Krantz O, (2012), "Swedish Historical National Accounts 1560–2010", Table VIII, Employment 1850–2020.

#### Men perspektiven kan variera

Ur ett långsiktigt, nationellt perspektiv är strukturomvandling ett nödvändigt inslag i en dynamisk och växande ekonomi. Med detta konstaterande som utgångspunkt flyttar vi blicken till olika perspektiv i frågan.

Konsekvenserna av denna, i sig nödvändiga, process kan uppvisa betydande *geografiska skillnader*. Beroende på olika förutsättningar och branschstruktur kan vissa områden huvudsakligen ta del av strukturomvandlingens uppsida med ökade investeringar, nya arbetstillfällen och högre skatteintäkter. Samtidigt kommer det motsatta att kunna inträffa i andra kommuner som drabbas av stora uppsägningar, kanske åtföljda av ökad utflyttning, minskat serviceutbud och förlorad framtidstro. I det senare scenariot finns risk att området hamnar i en negativ och självförstärkande spiral. Beroende på vilket geografiskt perspektiv som anläggs kan därför effekterna värderas olika, åtminstone kortsiktigt. Det innebär dels större variation, dels större upplevd konsekvens på lokal och regional nivå jämfört med den aggregerade effekten på nationell nivå.

Vidare kan konsekvenser betraktas ur ett *plats- eller individperspektiv*. Med ett platsperspektiv i fokus betraktas konsekvenserna för det geografiska området. Hur påverkas till exempel invånarantal (flyttströmmar in och ut)? Köp- och skattekraft? Serviceutbud? Uppstår negativa/positiva spridningseffekter i näringslivet? Hur påverkas uppfattningar om områdets attraktivitet och framtidssyn? Under de senaste 10–20 åren har intresset för den platsbaserade politiken ökat, såväl inom forskning som i faktiskt policyarbete.<sup>13</sup>

Relevanta aspekter ur ett individperspektiv är konsekvenser på sysselsättningsstatus och framtida löneutveckling. Förutom geografisk belägenhet kommer då också olika egenskaper och attribut på individnivå, exempelvis ålder och utbildning, att påverka sannolikheten för sådana, positiva eller negativa, konsekvenser.<sup>14</sup>

Ur ett svenskt perspektiv kan sägas att vår modell för att hantera individens situation vid uppsägningar, där partsgemensamma lösningar är en viktig beståndsdel, förefaller fungera väl, enligt uppgift faktiskt bäst inom OECD.<sup>15</sup> Individperspektivet har också tidigare studerats av Tillväxtanalys.<sup>16</sup> Organisationer som Trygghetsrådet, Trygghetsstiftelsen, Trygghetsfonden och Omställningsfonden stöttar i ett tidigt stadium och på olika sätt den uppsagde i att hitta nytt arbete, exempelvis genom vidareutbildning.<sup>17</sup> Det gör rimligen behovet av ytterligare individinriktade insatser relativt lågt och vrider i stället intresset mot mer platsinriktade insatser. Det är också den senare inriktningen som rapporten tar sig an.

---

<sup>13</sup> Barca F, (2009), *Agenda for a reformed cohesion policy*; Barca F m.fl., (2012), "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches".

<sup>14</sup> Se t.ex. Fallick BC, (1996), "A Review of the recent empirical literature on Displaced Workers"; Eliasson M & Storrie D, (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-term Effects of Job Displacement"; Ohlsson H & Storrie D, (2012), "Long term effects of public policy for displaced workers in Sweden: Shipyard workers in the west and miners in the north"; Tillväxtanalys, (2013), "Ekonomiska kriser och friställning av arbetskraft – erfarenheter från 1990-talskrisen och finanskrisen"; Eliasson K & Hansson P, (2016), "Are Workers More Vulnerable in Tradable Industries?"; Eriksson RH m.fl., (2018), "Sectoral and geographical mobility of workers after large establishment cutbacks or closures"; Tillväxtanalys, (2020), "Nedläggningar och stora neddragnings effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön"; Eliasson K m.fl., (2021), "Strukturomvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv".

<sup>15</sup> OECD, (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*.

<sup>16</sup> Tillväxtanalys, (2021), "Statens roll vid friställningar och nedläggningar".

<sup>17</sup> Ibid. I en annan, närliggande, rapport från Tillväxtanalys studeras offentliga styrmedel för att mer generellt stödja kompetensutveckling och lärande, se Tillväxtanalys, (2022), "Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?".

## Specialisering och sårbarhet

Branschriktade näringslivsinsatser eller smart specialisering är begrepp med starka dragningskrafter. En regions, eller kommuns, *specialisering* i näringslivssammanhang kan – under lång tid – också innebära god konkurrenskraft och betydande tillväxtpotentialer. Men med en långt driven specialisering följer även en baksida. Ensidighet i näringsliv och arbetsmarknad ökar *sårbarheten*. Om den dominerande branschen eller företaget sviktar kan det innebära stora utmaningar för den drabbade orten eller kommunen. Lundmark och Malmberg använde i dessa sammanhang begreppet "ensidiga kommuner" redan i mitten av 1980-talet.<sup>18</sup> I vissa fall kan sårbarheten dessutom i praktiken vara "dubbel", med en klart dominerande bransch där ett enda arbetsställe står för branschens hela sysselsättning.

Generellt finns ett samband mellan regionstorlek och sårbarhet där stora regioner i allmänhet har en lägre koncentration av arbetsställen och en högre branschdiversifiering.<sup>19</sup> Figur 2 ger tre intressanta dimensioner på näringslivsstruktur och sårbarhet i landets 290 kommuner. På den horisontella axeln ser vi antal branscher inom det privata näringslivet i en kommun och på den vertikala axeln beroendet av ett enskilt arbetsställe (andelen sysselsatta i det största arbetsstället inom privat näringsliv i relation till kommunens totala sysselsättning). I båda fallen är fokus på arbetsställen lokaliserade i respektive kommun (så kallad dagbefolkning). Cirklarnas storlek är proportionerlig mot arbetsmarknadens storlek i respektive kommun. Vi ser att kommuner med stort beroende av ett enskilt arbetsställe också tenderar att ha en relativt smal branschbredd. En hög sårbarhet, med andra ord.

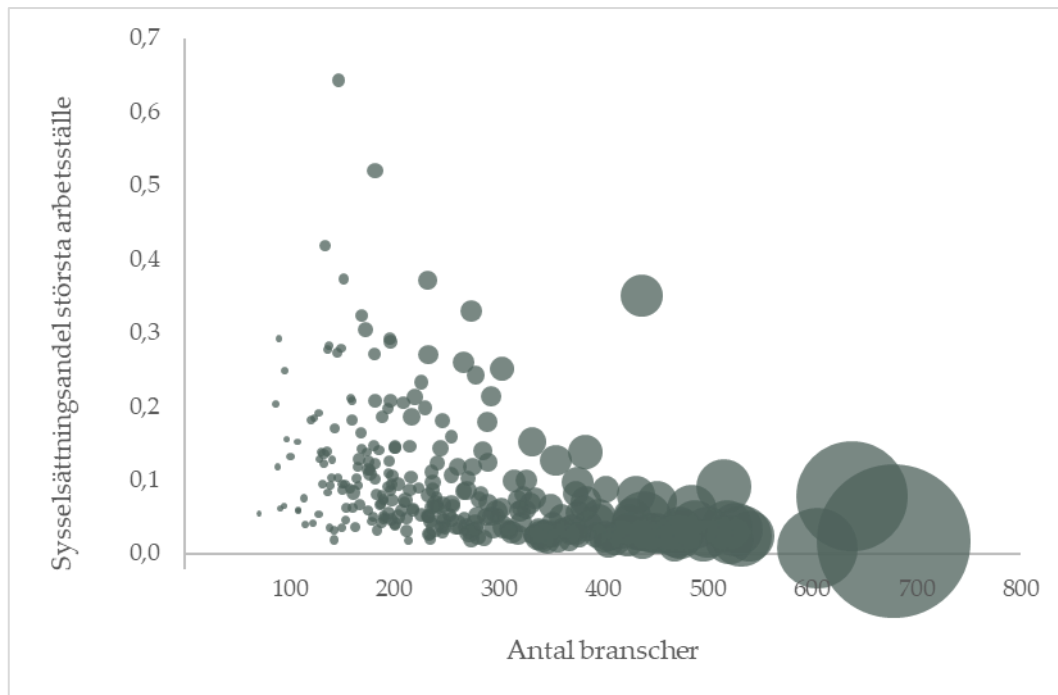
Det framgår också tydligt att graden av sårbarhet är nära förknippad med kommunernas storlek. Små kommuner karaktäriseras av en dubbel ensidighet i näringsstrukturen, medan de större kommunerna kännetecknas av ett betydligt mer diversifierat näringsliv. För de mindre kommunerna skulle vägen bort från ensidighet kunna vara en regional strävan efter branschdiversifiering. En sådan ambition avviker från specialiseringens diskurs och är för mindre regioner ett svåruppnåbart mål. Att det är en trög process att förändra näringsstrukturen framgår av att mönstret över kommunernas ensidighet är i stort sett detsamma om vi skulle använda data för år 1990 (i stället för år 2020 som visas i figur 2).

---

<sup>18</sup> Lundmark M & Malmberg A, (1988), *Industrilokalisering i Sverige – regional och strukturell förändring*. För nyare sårbarhetsbedömningar på kommunal nivå, se även Tillväxtverket, (2016), "Sårbara kommuner 2016".

<sup>19</sup> Se t.ex. Tillväxtanalys, (2011), "Föreställningar om regional sårbarhet".

Figur 2 Antal branscher inom privat näringsliv och beroendet av ett enskilt arbetsställe i landets kommuner 2020



Anmärkning: Uppgifterna baseras på arbetsställen som är lokaliserade i respektive kommun (dagbefolkning). Antal branscher avser det privata näringslivet och sysselsättningsandelen är beräknad som andelen sysselsatta i det största arbetsstället inom privat näringsliv i relation till kommunens totala sysselsättning. Cirkulernas storlek är proportionerlig mot total sysselsättningen i respektive kommun.

Källa: Egna bearbetningar baserade på SCB/IFDB

## Omställningsförmåga

I underlagsrapport 3 definierar vi ett områdes *omställningsförmåga* som "förmåga till återhämtning till det läge som var före chocken, eller (mer troligt) till en ny situation, där närings- och företagsstrukturerna delvis har förändrats och fungerar som nya drivkrafter för utveckling och tillväxt."<sup>20</sup> En god omställningsförmåga är givetvis en önskvärd egenskap såväl lokalt som för samhällsekonomin i sin helhet. Frågan har ett stort policyintresse och diskuteras frekvent.<sup>21</sup> Intresset aktualiserades ytterligare i och med coronapandemin. Särskilda krisinsatser riktade till näringslivet genomfördes då såväl inom landet (på nationell, regional och statlig nivå) som genom EU. Ett konkret exempel på det senare är Next Generation EU och instrumentet "Faciliteten för återhämtning och resiliens" (RRF). En snabbt lanserad insats för att mildra de akuta ekonomiska och sociala konsekvenserna av pandemin och göra medlemsländernas ekonomier mer hållbara och resilienta. Instrumentet beskrivs mer i detalj i delstudie 2b.<sup>22</sup>

I Martin och Sunley:s välciterade artikel argumenteras för att en lokal ekonomisk motståndskraft och återhämtningsförmåga från ekonomiska chocker påverkas av ett

<sup>20</sup> Tillväxtanalys, (2023), "Regioners motståndskraft och förmåga till återhämtning – en litteraturoversikt", sid. 14.

<sup>21</sup> Se t.ex. Fratesi U & Perucca G, (2018), "Territorial capital and the resilience of European regions" samt Boschma R, (2015), "Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience".

<sup>22</sup> Tillväxtanalys, (2022), "Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin – erfarenheter och lärdomar".

komplext system av faktorer.<sup>23</sup> Faktorerna kan ses som "inbäddade" i fyra interagerande delsystem vilka i sin tur varierar mellan regioner och kommuner. Delsystemen är:

- näringslivets struktur (*industrial and business structure*)
- förhållanden på arbetsmarknaden (*labour market conditions*)
- finansiella förhållanden (*financial arrangements*)
- policyinsatser (*governance arrangements*)

Författarna pekar på att respektive delsystem även påverkas av de involverade aktörernas tolkning av situationen, deras agerande och interagerande med varandra, något man kan benämna som aktörers medverkan och beslutsfattande (*agency and decision-making*). I denna rapport är det främst det senare, aktörernas handlingsutrymme, samt verksamheter inom delsystemet "policyinsatser" som studeras.

## En heterogen regional bild – olika förutsättningar

Den regionala bilden i Sverige signalerar heterogenitet. Vi ser, liksom i många andra länder, en fortsatt urbanisering, avfolkning av gles- och landsbygd med tillkommande demografiska utmaningar och växande regionala inkomstskillnader.

En sådan växande polarisering diskuterades även i Långtidsutredningen 2019 och i Kommunutredningen från 2020.<sup>24</sup> Ett exempel, hämtat från den senare, kan vara förändringen av antalet stora respektive små kommuner. 1974 fanns det 10 kommuner med en befolkning över 100 000 invånare. 2040 väntas antalet ha ökat till 27. I andra "ändan" ser vi även en ökning av antalet små kommuner. 1974 fanns det 9 kommuner med färre än 5 000 invånare, vilket år 2040 förväntas ha ökat till 21 stycken. Till det adderades en prognosticerad åldersammansättning som ser mest bekymmersam ut i kategorin "mycket avlägsna landsbygdskommuner". Bilden är således en förväntad tilltagande heterogenitet bland Sveriges kommuner.

Samtidigt finns även andra bilder. I nuläget planeras för mycket stora investeringar inom fossilfri industri i Norr- och Västerbotten. Volymuppskattningar som hörs i debatten handlar om investeringar "över 1 100 miljarder kronor de kommande åren"<sup>25</sup> samt ett arbetskraftsbehov som kan kräva upp till 100 000 nya invånare i dessa två län.<sup>26</sup>

I skrivande stund (våren 2023) ser vi att den svenska ekonomin går in i en lågkonjunktur. Hög inflation och ränta pressar både hushåll och företag. Hushållen förväntas tydligt minska sin konsumtion. Exportsektorn påverkas negativt av en vikande konjunktur i omvärlden. Bostadsinvesteringarna sjunker kraftigt som en följd av både ökade produktionskostnader och en nedgång i bostadspriserna.<sup>27</sup> Beroende på näringslivet geografiska branschfördelning innebär detta även att regionala skillnader kan förväntas.

---

<sup>23</sup> Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience. Conceptualization and explanation".

<sup>24</sup> SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019*, SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Siffrorna hämtas från SCB:s befolkningsprognos, april 2018.

<sup>25</sup> Regeringskansliet, (2022), "Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företags-etableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten", sid. 5.

<sup>26</sup> Umeå universitet, (2023), "Det nya framtidlandet? Drivkrafter, utmaningar och möjligheter i relation till norra Sveriges (gröna) industrialisering". Beskrivning av ett forskningsprojekt.

<sup>27</sup> Konjunkturinstitutet, (2023), "Konjunkturläget mars 2023".

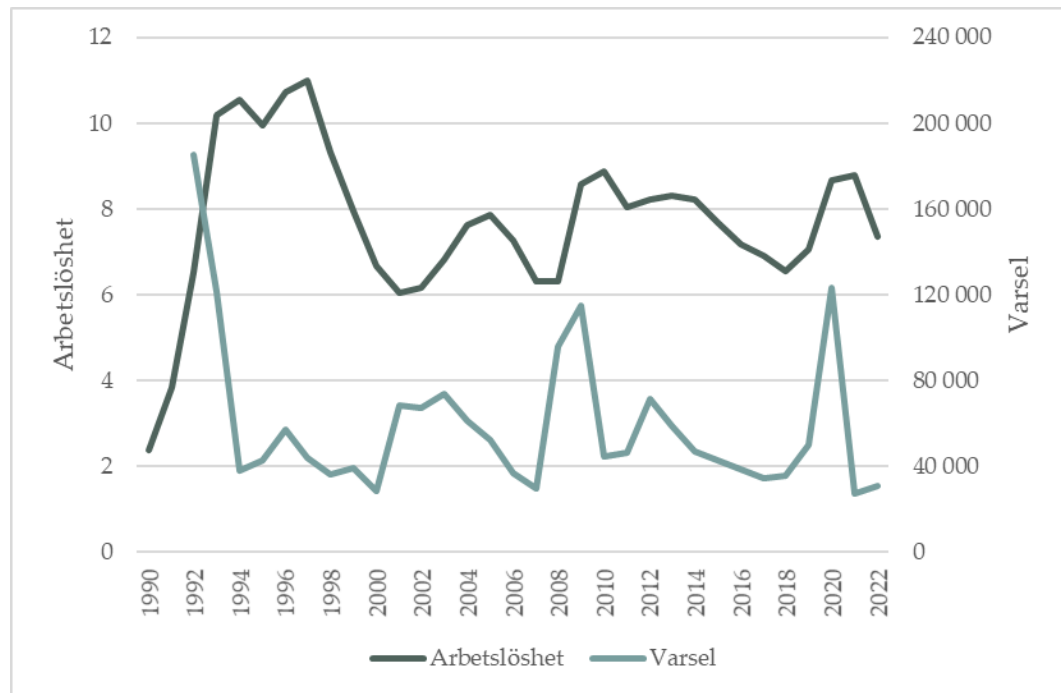


Den sammantagna regionala bilden pekar därmed utan tvivel på en stor geografisk spridning när det gäller förutsättningar för utveckling och tillväxt.

## Konjunktursvängningar

I figur 3 ser vi nationella konjunktursvängningar under perioden 1990–2022. Vi kan tydligt identifiera 1990-talskrisen (1990–93), den globala finanskrisen (2008–09) samt coronapandemin (2020–22) i form av uppgångar i såväl varsel som arbetslöshetsciffror.

Figur 3 Konjunktursvängningar i termer av arbetslöshet och antal varslade personer, 1990–2022



Anmärkning: Arbetslöshet i procent av arbetskraften (16–64 år) samt antal personer berörda av varsel om uppsägning.

Källa: SCB (AKU), Arbetsförmedlingen

Som en del i vårt bredare bakgrundsförståelse valde vi i delrapport 2b att titta närmare på figurens senaste kris, coronapandemin, och de omställningsinsatser som då initierades till näringslivet på lokal, regional, nationell och EU-nivå. I våra intervjuer och enkäter framkom flera åsikter och synpunkter som även har bäring på de geografiskt avgränsade omställningssituationer som slutrapporten handlar om. Behov av snabba insatser, översyn av hur befintligt regelverk för "normala" situationer fungerar under allvarliga kriser, säkerställa att vunna erfarenheter dokumenteras för framtida händelser samt betydelsen av flemnivåsamverkan/flemnivåkoordination.

I slutrapporten är det dock inte i första läget generella konsekvenser av sådana internationella kriser eller konjunkturcykler som står i fokus. Inriktningen avgränsas till de extraordinära situationer som kan uppstå lokalt vid stora företagsnedläggningar eller uppsägningar.

## Lokala ekonomiska chocker

### Negativ chock – företag lägger ner, jobb försvinner

Som en del av, eller i tillägg till, ett ständigt närvarande omvandlingstryck kan det även inträffa mer plötsliga händelser. Det kan förutom landsövergripande kriser (som framgick i figur 3) även handla om mer geografiskt avgränsade ekonomiska chocker med stora lokala och/eller regionala konsekvenser. Ett vanligt scenario är nedläggning av ett eller flera dominerande företag på den lokala arbetsmarknaden med omfattande friställningar och substantiella följdverkningar för lokalsamhället.<sup>28</sup> Situationen beskrivs då ofta i termer av kris och stark oro. Det är dessa händelser som utgör rapportens empiriska grund.

### Hur vanligt är det med stora företagsnedläggningar?

I avsnitt 4.4 återger vi i koncentrerad form tre fallstudier av de omställningsprocesser vi intresserar oss för.<sup>29</sup> Det handlar om stora varsel till följd av nedläggning/neddragning av verksamhet under perioden 2013–15.

För att sätta de tre valda fallstudierna i ett större sammanhang har vi undersökt hur vanligt det var med stora nedläggningar under tidsperioden för våra fallstudier. Vi kunde då identifiera i det närmaste 130 större nedläggningar fördelade på 60 kommuner.<sup>30</sup> I figur 4 redovisar vi de sysselsättningsmässiga konsekvenserna av dessa nedläggningar. De berörda kommunerna är grupperade efter en klassificering som utarbetats av Tillväxtanalys och som primärt tar fasta på befolkningsstorlek/-täthet och närhet till omkringliggande orter.<sup>31</sup> Den relativa sysselsättningsförlusten är beräknad som antalet förlorade jobb i samband med nedläggning av stora privata arbetsställen i relation till det totala antalet sysselsatta vid arbetsställen lokaliserade i kommunen.

Även om den relativa förlusten av arbetstillfällen varierar betydligt inom kommungrupperna är tendensen att de lokala konsekvenserna blir mest kännbara i de mindre kommunerna. I de allvarligaste fallen medför nedläggningarna jobbförluster på motsvarande tre till sex procent av den totala sysselsättningen i kommunerna. Trots att det nationella konjunkturläget under den aktuella perioden får betraktas som förhållandevis gynnsamt (se figur 3) illustrerar figur 4 nedan att lokala ekonomiska chocker kan ge upphov till betydande sysselsättningsförluster i drabbade kommuner.

---

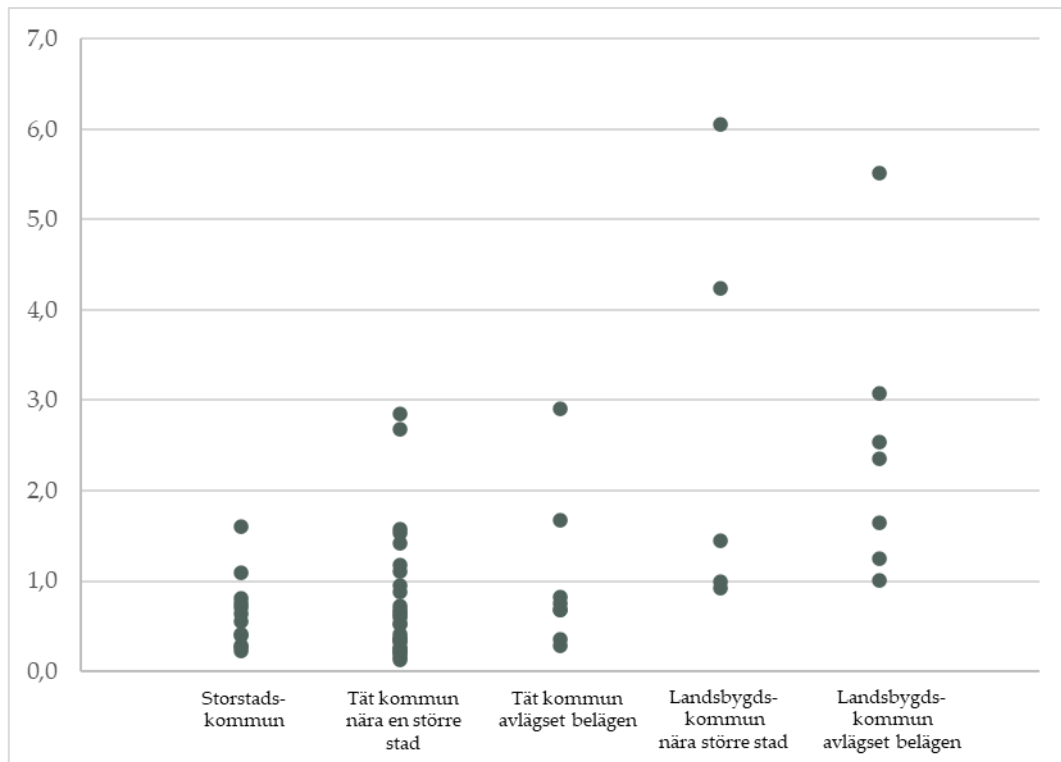
<sup>28</sup> Tydliga exempel kan vara Saab Automobiles konkurs 2012, nedläggningen av Findus i Bjuv 2016 eller nedläggningen av Element Six i Robertsfors 2015.

<sup>29</sup> Detaljerade beskrivningar av omställningsprocesserna återfinns i delrapport 3.

<sup>30</sup> Vi har definierat stora nedläggningar som att de berör minst 150 sysselsatta vid arbetsställen i det privata näringslivet. Vi fokuserar på nedlägningsprocesser under tre tidsfönster där  $t$  är vart och ett av åren 2012, 2013 och 2014. Vi har satt villkoret att nedläggningen får pågå längst tre år, vilket innebär att verksamheten ska ha blivit påverkad under något av åren  $t+1$ ,  $t+2$ ,  $t+3$ . Verksamheten ska ha upphört helt senast vid  $t+4$ .

<sup>31</sup> Tillväxtanalys, (2014), "Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdpolitik".

Figur 4 Relativ sysselsättningsförlust till följd av stora nedläggningar 2013–2015



Anmärkning: Den relativa sysselsättningsförlusten är beräknad som antalet förlorade jobb i samband med nedläggning av stora privata arbetsställen (minst 150 sysselsatta) i relation till det totala antalet sysselsatta vid arbetsställen lokaliserade i kommunen.

Källa: Egna bearbetningar baserade på SCB/IFDB

### Positiva chocker förekommer – med egna utmaningar

I denna rapport avgränsar vi oss alltså till negativa chocker. Det bör dock tilläggas att geografiskt avgränsade chocker också kan ha motsatt förtecken i form av stora nyetableringar eller kraftiga expansioner. Även om detta är positiva händelser innebär de också betydande utmaningar för den aktuella orten eller kommunen. I en tidigare studie av Tillväxtanalys ges ett konkret exempel på detta i form av Northvolts etablering i Skellefteå.<sup>32</sup> Vissa av de frågor som behövde lösas krävde bred samverkan med statliga aktörer, regionen, näringslivet, civilsamhället, akademi och utbildningsaktörer då de bedömdes ligga helt eller delvis utanför kommunens (eller regionens) mandat.

Regeringen utsåg efter en tid även en särskild nationell samordnare för Skellefteå-investeringen och de andra stora investeringarna inom fossilfri industri i Norr- och Västerbotten som då inletts.<sup>33</sup> Beslutet bekräftar flernivåkoordineringens betydelse i situationer med starkt omställningstryck.

Etableringen i Skellefteå innebar en mångfald av komplexa frågor och utmaningar som måste hanteras. Det handlar exempelvis om omfattande behov av fysisk planering, nya bostäder, kommunikationer, kompetensförsörjning, vård- och omsorgskapacitet,

<sup>32</sup> Tillväxtanalys, (2021), ”We are in the business of trust”.

<sup>33</sup> Regeringsbeslut, 2020-12-17, N2020/03132. Det kan noteras att funktionen med en sådan särskild samordnare var ett av de policyförslag som framfördes i Tillväxtanalys, (2021), ”We are in the business of trust”.

barnomsorg och skolor samt generella attraktivitetsåtgärder för att lösa inflyttning- och kompetensförsörjningsfrågor. Samordnaren beskriver situationen som att: *"Investeringar måste göras långt innan den nya skattekraften kommer till godo."*<sup>34</sup>

## **Mobiliserings- och omställningsprocesser**

Oavsett negativa eller positiva förtecken får sådana händelser konsekvenser, inte bara för direkt involverade företag och vidare i deras värdekedjor, utan även för platser och för individer – på kort och lång sikt.

I grunden finns strukturella förutsättningar som kan betraktas som svårpåverkbara (åtminstone på kort sikt), exempelvis regelverk på arbetsmarknaden, näringslivets branschstruktur, regionens storlek, infrastrukturens kvalitet och omfattning, avstånd till andra arbetsmarknader (pendlingsmöjligheter), humankapitalets sammansättning och finansieringsmöjligheter. Men, utvecklingsbanan är inte utstakad och given. Forskning visar även på ett handlingsutrymme för lokala och regionala aktörers engagemang och samverkan, vilket ibland betecknas som *human agency*.<sup>35</sup> I underlagsrapport 3<sup>36</sup> diskuteras även andra närliggande begrepp som syftar på aktörers handlingsutrymme – *agency and decision making*<sup>37</sup>, *policy entrepreneurship*<sup>38</sup> eller de, närmaste synonyma, *political entrepreneurship/politiskt entreprenörskap*<sup>39</sup>.

OECD pekar också på förekomsten av ett sådant handlingsutrymme: *"...policy choices still play a crucial role in determining regional economic performance. Some regions manage to perform well despite difficult starting conditions, whereas others fail to capitalize on their initial advantages and fall behind."*<sup>40</sup>

När en kommun drabbas av en negativ chock tas detta handlingsutrymme i princip alltid tillvara i form av en lokal eller regional mobiliseringsprocess. I regel bildas en för ändamålet särskilt formerad projektorganisation med en koordinerande projektledare. Syftet är att lindra negativa konsekvenser, stimulera en omställning, minska sårbarhet och söka nya möjligheter. Det handlar därmed inte om konserverande åtgärder som understödjer stagnerande, lågproduktiva verksamheter. Normalt är kommunen en nyckelaktör, men andra lokala, regionala och nationella aktörer brukar regelmässigt involveras. Det är dessa processer och deras koppling till befintligt policysystem som utgör rapportens röda tråd.

På samma sätt som konsekvenser av en kris kan betraktas ur ett plats- eller individperspektiv kan också omställningsinsatserna ha motsvarande inriktning. Platsinriktade åtgärder kan omfatta direkta stöd till näringslivet, infrastrukturinsatser, attraktionsfaktorer, främja nätverk mellan företag, lokal mobilisering, boendefrågor, utbildningsstruktur och liknande. En individinriktning kan i stället ha en profil mot förstärkta

---

<sup>34</sup> Regeringskansliet, (2022), "Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten", sid. 8.

<sup>35</sup> Grillitsch M, m.fl., (2021), "The black box of regional growth".

<sup>36</sup> Tillväxtanalys, (2023), "Regioners motståndskraft och förmåga till återhämtning – en litteraturoversikt".

<sup>37</sup> Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience. Conceptualization and explanation".

<sup>38</sup> Pozen D, (2008), "We Are All Entrepreneurs Now"; Naldi L m.fl., (2020), "Policy entrepreneurship and entrepreneurial orientation in vulnerable Swedish municipalities".

<sup>39</sup> Olsson AR m.fl., (2015), "Entrepreneurial Governance for Local Growth".

<sup>40</sup> OECD, (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018*, sid. 32.

arbetsmarknadspolitiska insatser, coachning, främjande av nyföretagande etcetera. Vissa av de förstärkande policyåtgärder som efterfrågas ligger därmed även utanför omställningsorganisationens eget handlingsutrymme, det som Martin & Sunley kallar "governance arrangements".<sup>41</sup> Det innebär att frågor som berör flernivåkoordinering också blir relevanta.

## Återhämtning har en geografisk dimension

Att drabbas av en kris innebär också en vilja och en förmåga att återhämta sig från densamma. I delrapport 3 undersökte vi återhämtning med ett geografiskt raster genom att använda Tillväxtanalys kommunkategorisering som nämndes ovan.<sup>42</sup>

Typologiseringen fångar även indirekt strukturella förhållanden som kan antas påverka förutsättningarna för omställning och återhämtning efter en ekonomisk kris.<sup>43</sup>

Vi såg då klara skillnader mellan att drabbas av en kris och att kunna återhämta sig från den (se figur 5). 1990-talskrisen innebar att antalet sysselsatta föll med i det närmaste 14 procent (cirka 600 000 personer). Den globala finanskrisens effekter på sysselsättningen var betydligt lägre, 2,5 procent. Statistiken bakom figur 5 fångar enbart coronapandemins första år (2020). Här noteras en sysselsättningsminskning med 1,5 procent. Den generella reflektionen är att medan sysselsättningen i storstadskommunerna vänder upp och når högre nivåer än innan kriserna, är återhämtningen betydligt sämre i de perifera kommunerna, i synnerhet i landsbygdskommuner. För dessa kommuner har tidigare ekonomiska kriser inneburit bestående förluster av arbetstillfällen.

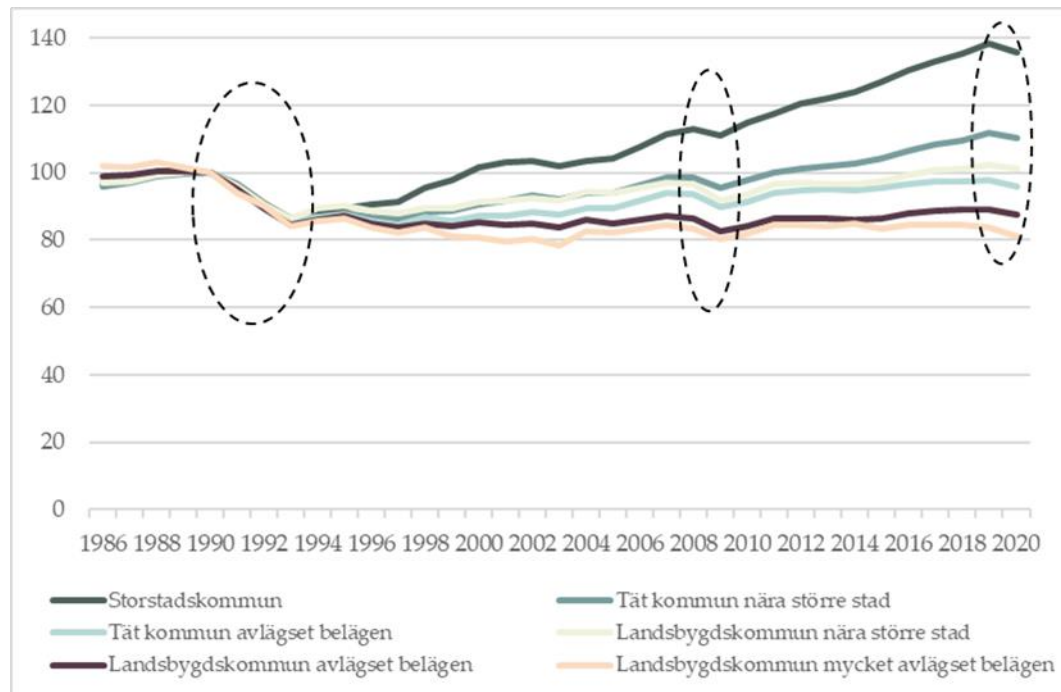
---

<sup>41</sup> Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience. Conceptualization and explanation".

<sup>42</sup> Tillväxtanalys, (2014), "Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik".

<sup>43</sup> För en fördjupad analys av regionala strukturella faktorerers betydelse för återhämtning efter friställningar, se Nyström K, (2018), "Regional resilience to displacements"; Hane-Weijman E m.fl., (2018), "Returning to work: regional determinants of re-employment after major redundancies". Jämför även Grillitsch M m.fl., (2021), "The Black box of regional growth", som studerar strukturella faktorerers betydelse för ekonomisk tillväxt på regional nivå.

Figur 5 Sysselsatt dagbefolkning per kommungrupp 1986–2020 (index 1990 = 100)



Anmärkning: Tre krisförlopp är i fokus: 1990-talskrisen, den globala finanskrisen (2008–09) samt coronapandemin (notera att effekter enbart fångas under det första pandemiåret).

Källa: Egna bearbetningar baserade på SCB/IFDB

När vi i delrapport 3 undersökte konsekvenserna på individnivå – de som förlorade sina arbeten under finanskrisen – framträder ett likartat mönster. Även om jobbförluster leder till långvariga negativa effekter i alla kommuntyper, drabbas individer som friställs i landsbygdskommunerna särskilt hårt. Här är andelen som hittar ett likvärdigt arbete lägst och de initiala löneförlusterna klart störst. Vi ser också att friställda i landsbygdskommunerna i större utsträckning väljer att börja pendla eller flytta till andra kommuner.

Sammantaget ser vi att jobbförluster i samband med ekonomiska kriser har särskilt stora återverkningar i de avlägset belägna kommunerna. Det gäller både för berörda individer och för kommunerna i fråga. Återhämtningens geografi är inte homogen.

## Olika vägar inom Norden

Nordiska länder uppvisar generellt många likheter, men också skillnader. I delrapport 1 beskrevs detta med särskilt fokus på regionalpolitik och omställningsarbete. Det visade sig att ländernas policyhantering av kris- och omställningssituationer var en av de frågor där olikheter framträder. Norge och Finland har speciellt utformade omställningsinstrument. Dessa saknas i Sverige och Danmark som i stället i huvudsak använder sig i av ordinarie förvaltningsstrukturer.<sup>44</sup>

Norge har sedan 40 år ett instrument som kallas *Regional omstilling* (RO). Syftet är att stötta enskilda kommuner, grupper av kommuner eller regioner som drabbats av stora

<sup>44</sup> Tillväxtanalys, (2021), "Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga".

enskilda företagsnedläggningar eller långvarig nedgång. Enskilda kommuner är den absolut vanligaste mottagaren.

Finland har sedan år 2006 instrumentet *ÄRM* för att lindra effekterna av "plötslig struktumvandling". Medel kan tilldelas en enskild kommun eller flera "sammanhängande" kommuner (vanligast). År 2001 kom en mindre variant kallad *PÄRM* för betydligt mindre och mer lokala struktumvandlingssituationer.

I tabell 2 gör vi en schematisk jämförelse mellan det norska RO och det finska *ÄRM*. I avsaknad av ett specifikt svenskt instrument har vi som en jämförelse valt motsvarande beskrivning för en "paketsatsning" – ett riktat näringslivspaket till Gotland. En insats som kortfattat beskrivs i avsnitt 4.3 och betydligt utförligare i delrapport 2a. Även om jämförelsen haltar en aning, just med tanke på att vi jämför två nationella instrument med en enskild insats, bedömer vi att det framträder vissa intressanta likheter och olikheter. Främst handlar det om aktörer, struktur, finansiering och lärande.

Tabell 2 Översiktlig jämförelse mellan det norska (RO) och det finska (*ÄRM*) omställningsinstrumenten samt den svenska fallstudien

	RO (Norge)	ÄRM (Finland)	Gotlandspaketet
Motiv	Kris, slow burn, ensidig näringsstruktur	Kris	Potentiell kris
Platsinriktat	Ja	Delvis	Ja
Individinriktat	Nej	Delvis	Nej
Central aktör initiering	Region ( <i>fylkeskommun</i> )	NTM-central	Regeringen
Central aktör genomförande	Kommun (omst. grp.)	Regional aktörsgroup	Tillväxtverket & region
Näringslivets medverkan	Genomgående tydlig	Viss. Främst gm "utlösande" ftg, delvis i övrigt.	Främst i dialogmöten under analysfasen, i övrigt svag
Struktur	Tydlig	Viss generell, men mycket fallspecifik	Fallspecifik
Territoriell enhet genomförande	Vanligast: Enskild kommun	Vanligast: Ekonomisk region (flera närliggande kommuner)	Enskild kommun
Utvärdering & lärande enskild insats	Tydlig	Svag	Tydlig
Utvärdering & lärande systemnivå	Tydlig	Svag	Svag
Ordinarie medel i statsbudget	Ja	Normalt, men ngt varierande belopp	Nej

I tidigare rapporter (delrapport 2a samt underlagsrapport 1 och 2) har vi beskrivit både det norska och finska instrumenten mer i detalj. Vi fann då att det norska systemet var av störst intresse som tänkbar influens till det svenska policysystemet. Detta blir därför fortsättningsvis vår utgångspunkt i rapporten.

## 3. Norges omställningsinstrument – en översikt

### Omställningsinstrument i 40 år

*Regional omstilling* (RO) har använts sedan 1983. Instrumentet är tydligt platsinriktat och har inslag av både omställning och utveckling. I regel riktas det till en enskild kommun, men även flera kommuner eller en region kan vara ett möjligt målområde. Betydelse av lärande, lokal förankring och näringslivets medverkan understryks.

### Instrumentets huvuddrag

I faktarutan nedan redogör vi för RO:s mål, urvalskriterier, "normal" medelstilleddning<sup>45</sup> samt nyckelaktörer.

#### Huvuddrag i Norges omställningsinstrument

- *Mål:* Instrumentets övergripande mål är antaget av norska Stortinget och formuleras som att "*styrke næringsgrunlaget og bidra til etablering av nye arbeidsplasser i kommuner eller regioner som opplever vesentlig reduksjon i sysselsettingen.*"<sup>46</sup> De specifika omställningsprogrammen (i regel på kommunnivå) formulerar sen egna mål som anknyter till detta.
- *Kriterier:* En kommun kan få omställningsstatus om: (i) en eller flera dominerande arbetsgivare (*hjørnesteinsbedrifter*) läggs ner eller kraftigt reducerar sin personalstyrka; (ii) det föreligger en långvarig nedgång i befolkningsantal och strukturella förändringar eller (iii) den utifrån en ensidig näringslivsstruktur bedöms ha en betydande sårbarhet.
- *Medel:* Tilldelad omställningsstatus innebär medel från regionen (som i sin tur kommer från KDD). De ekonomiska medlens omfattning varierar kraftigt, ett uppskattat beloppintervall är 11–110 miljoner NOK.<sup>47</sup>
- *Omställningsperiod:* Normalt, sex år (3+3). Fram till slutet av 1990-talet fyra år.
- *Aktörer:* Kommunal og distriktsdepartementet (KDD), Innovasjon Norge (IN), regionen, kommunen, den lokala omställningsorganisationen och det lokala näringslivet

KDD finansierar insatserna via en post i statsbudgeten.<sup>48</sup> Vidare presenterar de mål, kriterier för måluppfyllnad, tilldelningskriterier, uppföljning, kontroll och

<sup>45</sup> Det finns ett undantag från "normal" finansiering. I vissa fall med särskilt stort relativt sysselsättningstapp kan medel avsättas direkt från KDD utöver medlen från region och ev. kommunen. Finansieringsramen är då betydligt högre än i de "vanliga" programmen. För en utvärdering av ett sådant fall, se Oxford Research, (2021), "Evaluering av omstillingsprogrammet i Lierne". I detta fall uppgick budget till 60 milj. NOK, varav 30 milj. från KDD, 15 milj. från regionen, 11 miljoner från kommunen och 4 milj. från företaget som lades ner.

<sup>46</sup> Prop. 1S (2021–2022), "Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2022", sid. 152.

<sup>47</sup> Intervju med Innovasjon Norge 2021-09-14. Valutakurs beräknad 2022-03-11. I normalfallet bidrar regionen med 75 % (KDD-medel) och kommunen med resterande 25 %. Men vissa regioner kräver inte kommunal medfinansiering och vissa skjuter även till ytterligare egna regionala medel.

<sup>48</sup> I normalfallet sker inspel till KDD från regionerna under våren som ett underlag för höstens statsbudget gällande nästa år. Men om det handlar om en stor nedläggning (över 150 anställda, min. 15 % av de anställda i kommunen) finns möjligheter regeringen att även gå in med ett anslag i den reviderade vårbudgeten.



rapportering/utvärdering till Stortinget i den årliga budgetpropositionen samt fastställer regelverk i föreskrift.<sup>49</sup> KDD bedömer också behovet av omställningsmedel som begärs från fylkeskommunen och beviljar sedan medel till den.

*Innovasjon Norge* (IN) är en statlig myndighet inom regional utveckling, innovation och turism. IN har ett uppdrag från KDD att fungera som ett kompetenscenter inom RO. Det innebär bland annat att ge erfarenhetsbaserade råd och vägledning, värdera framsteg och resultat samt delta som observatör i omställningsorganisationens styrelse.<sup>50</sup> IN har också utvecklat flera verktyg som kan användas i arbetet. Enkelt förklarar handlar det om dokumentmallar och verktyg inom de tre kategorierna program- och projektledning, näringslivsutveckling samt utvärdering och "vidareföring".

*Regionen* (fylkeskommunen) har ett överordnat ansvar och är den egentliga uppdragsgivaren. Inom givna ramar från Stortinget beslutar de om vem som får omställningsstatus och insatsens omfattning. Regionen ger även IN i uppdrag att kvalitetssäkra och utvärdera omställningsarbetet. På samma sätt som IN deltar även regionen som observatör i omställningsorganisationens styrelse. Kan i vissa fall skjuta till egna medel.

*Kommunen* är projektägare och ansvarar för de ekonomiska medlen, ansöker om årliga utbetalningar och skjuter normalt till egna medel (vanligtvis 25 procent). Kommunen antar också strategier och mål för arbetet, utser omställningsorganisation och hanterar uppföljningar.

Den *lokala omställningsorganisationen* genomför i praktiken de beslutade åtgärderna, följer upp enskilda projekt, rapporterar måluppfyllelse och utarbetar beslutsunderlag för styrelsen. Vanligtvis anställs några personer för den löpande verksamheten. Styrelsen i sin tur tar operativa beslut, ansvarar för att beviljade medel används i enlighet med uppgjorda planer. Storlek och sammansättning varierar mellan programmen. En vanlig storlek ligger mellan fem till sju medlemmar. Här ingår representanter för näringslivet och kommunen (politik och tjänstemän) samt observatörer från IN och regionen.

Det *lokala näringslivet* är involverade på flera sätt. Ett är styrelserepresentation, där IN rekommenderar att de ska utgöra majoritet. Slutligen är det upp till den enskilda kommunen att avgöra, men kontakter med IN bekräftar att en sådan näringslivsmajoritet också är den generella bilden.<sup>51</sup> Förutom styrelsearbetet är näringslivet en viktig part i framtagandet av den tidiga, strategiska utvecklingsanalysen (se nedan) samt givetvis som mottagare av specifika projektmedel. Så gott som alla utvärderingar vi tagit del av understryker betydelsen av det lokala näringslivets medverkan.

## **Faser, analyser och centrala dokument**

En kommun (i normalfallet) som tilldelats omställningsstatus får också extraordinära utvecklingsmedel. Men, förutom resurser till de rent operativa åtgärderna, innebär statusen även att arbeta inom en förutbestämd struktur där vissa moment ska utföras. IN har definierat fyra faser som ett omställningsprogram bör innehålla. I varje fas är aktörernas ansvarsfördelning och roller tydligt utpekade, likaså vilka uppgifter som ska

<sup>49</sup> Lovdata, (2018), "Forskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene (Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler)".

<sup>50</sup> Det innebär talerätt och möjligheter att ge råd, men inte beslutanderätt.

<sup>51</sup> Mejlkorrespondens med Anne Helgesen, Spesialrådgiver, Innovasjon Norge, 2023-05-02.

lösas. I faktarutan nedan presenteras detta översiktligt. Det kan noteras att förankringsarbetet ses som mycket betydelsefullt, det ska vara "ett felles lokalt lyft". IN rekommenderar att förankring genomförs med hjälp av insatsmöten, workshops, intervjuer och direktkontakt med näringsliv, invånare och kommun.<sup>52</sup>

### Omställningsarbetets fyra faser

- *Klargörandefas.* Konsekvensanalys, lokalt omställningsbehov fastställs. Regionen beslutar om omställningsstatus och behov av medel. KDD bedömer det åskade beloppet och beslutar.<sup>53</sup> Regionen ansvarar för fasen.
- *Strategi och förankring.* Analys och utarbetande av styrdokument, uppbyggnad av projektorganisation, förankringsarbete mot näringsliv och befolkning, medelsansökan till regionen. Kommunens ansvar.
- *Genomförande.* Konkreta projekt och aktiviteter genomförs. Årliga handlingsplaner och programstatusvärderingar utarbetas. Omställningsorganisation genomför, men kommunen har ett klart huvudansvar. IN och regionen bistår som observatörer.
- *Avslutning.* Skapa förutsättningar för att ett aktivt utvecklingsarbete kan fortsätta även efter projektiden. Slutrapport tas fram. Extern slututvärdering genomförs. Kommunen har ansvar för de två första momenten, IN för slututvärderingen.

Instrumentet innehåller ett antal förutbestämda, centrala dokument som skapar struktur i dels själva omställningsarbetet, dels i uppföljning och utvärdering. För alla dokumenten i faktarutan nedan bistår IN med mallar för att förenkla det praktiska arbetet och öka jämförbarheten. Samtliga dokument utom halvtidsutvärderingen är obligatoriska. IN rekommenderar att en sådan genomförs, men respektive region avgör.

### Centrala dokument

I själva omställningsarbetet:

- *Konsekvensanalys.* Underlaget för ansökan om omställningsstatus, fokuserar på kommunens övergripande och långsiktiga utvecklingstrender.
- *Strategisk utvecklingsanalys.* Specifika utmaningar och möjligheter för det lokala näringslivet. Ger en grund för val av insatsområden.
- *Omställningsplan.* Överordnat, strategiskt styrdokument. Innehåller nuläge, vision, mål och prioriterade insatsområden. Bygger på utvecklingsanalys och vad som framkommit i mobiliserings- och förankringsprocessen. Ska täcka hela omställningsperioden, men bör prövas årligen och kan justeras.
- *Handlingsplan.* Operationalisering av omställningsplanen. Enskilda projekt beskrivs med budget/finansiering och organisering. Utarbetas årligen.

I uppföljnings- och utvärderingssyfte:

<sup>52</sup> Innovasjon Norge, (2023), "Regional omstilling".

<sup>53</sup> Det finns således tydliga kriterier för tilldelning samt en mycket nära dialog mellan kommuner, regioner, Innovation Norge och KDD när det gäller vilka kommuner som får omställningsstatus. Med detta som grund har vi inga uppgifter om kommuner som fått avslag på sin ansökan. Se underlagsrapport fyra: Oxford Research, (2023), "Hur utvärderas policyinsatser för att främja regional omställning?".

- *Årliga programstatusvärderingar*. Årlig egenvärdering av arbetet.
- *Halotidsutvärdering* (extern). Efter tre år. Nedbantad version av slututvärdering.
- *Slutrapport*. Bokslut på hela omställningsperioden. Redovisas till regionen och handläggs av kommunen.
- *Slututvärdering* (extern genom ramavtal). Ger en sammanfattande värdering av programmet och lyfter fram lärande, dels för kommunens fortsatta utvecklingsarbete, dels för andra omställningsområden.

## Vad kan omställningsmedlen användas till?

I princip ska medlen användas till projekt i tidiga faser, förstudier etc. Det uttrycks explicit att omställningsmedlen ska ses som ett komplement till andra offentliga policy-insatser från exempelvis IN, regionen, Norges Forskningsråd eller SIVA.<sup>54</sup> Medlen ersätter alltså inte "reguljära" regionalpolitiska insatser.

En tillbakablick ger vid handen att staten sedan 1987 fram till 2021 totalt har anslagit motsvarande 2,9 miljarder svenska kronor till RO, förutom de medel som kommer från region och kommun.<sup>55</sup> En uppskattning från KDD säger att ett genomsnittligt budgetbelopp är motsvarande cirka 76–86 miljoner svenska kronor årligen. För år 2022 var anslaget motsvarande 101 miljoner svenska kronor.<sup>56</sup>

I faktarutan nedan ser vi en grov kategorisering av möjlig medelsanvändning. Det kan noteras att det finns en explicit möjlighet att kombinera insatser som direkt involverar näringslivet med mer generellt attraktivitetsökande insatser.

### Kategoriserade omställningsinsatser

- *Företagsinriktade projekt*, både till nya och befintliga företag. Exempel: nätverksbyggande, extraordinära etableringskostnader, marknadsundersökningar, process- och produktutveckling, kompetensutveckling och konsultstöd.
- *Förutsättningsinriktade projekt*. Bredare samhällsutveckling/infrastruktur. Öka kommunens attraktivitet för att driva företag samt för att bo och vistas i.
- *Kompletterade verktyg från IN* för: program- och projektledning, näringslivsutveckling, utvärdering och "*videreföring*" (säkra upp att erfarenheter och kompetens tas tillvara och används även efter projektslut).<sup>57</sup>
- Programmets *administration*

<sup>54</sup> Se t.ex. Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram". SIVA (Selskapet for industrivekst) är ett statligt företag som utvecklar, äger och finansierar en nationell infrastruktur för innovation och företagsutveckling. T.ex. inkubatorer, företagsparker, innovationsbolag och industribyggnader.

<sup>55</sup> Perioden 1983–86 var det Industridepartementet som ansvarade för instrumentet. Vi saknar uppgifter om den perioden. Summan 2,7 miljarder NOK (2,9 miljarder SEK) är budgeterade medel och kan avvika något från det faktiskt nyttjade beloppet. **I tillägg** har fylkeskommunerna och kommunerna även skjutit till en egen medfinansiering utöver medlen från KDD. Storleken på detta varierar från fall till fall. Den totala summan är således högre. Uppgift från intervju med tjänstemän vid KDD (2021-10-04). Valutakurs beräknad 2022-03-11.

<sup>56</sup> Mejlkorrespondens med tjänstemän vid KDD, (2022-02-14). Valutakurs beräknad 2022-03-11.

<sup>57</sup> IN kan finansiera upp till 50 % av kostnaderna för dessa verktyg.

## Struktur för utvärdering och lärande

Instrumentet förefaller frekvent utvärderat. Det finns en tydlig struktur för utvärderingar av enskilda program med årliga programstatusbedömningar, halvtidsutvärderingar (vanligtvis), slutrapport och slututvärderingar. Budgeten för slututvärdering är för närvarande (april 2023) 300 000 norska kronor.<sup>58</sup> Det är på förhand klarlagt vilka av dessa utvärderingar som utförs av omställningsorganisationen själv respektive av extern part. Det utförs även övergripande utvärderingar av hela instrumentet vid olika tillfällen och med olika syften. I tillägg till dessa programknutna dokument anordnas även en årlig nationell omställningskonferens. Där samlas nyckelaktörerna (kommuner, regioner, IN och KDD) för erfarenhetsutbyte och diskussion.

## Utvärderingsreflektion

I underlagsrapport 1 lyfter vi mer i detalj fram ett antal av de utvärderingar som vi identifierat.<sup>59</sup> Här begränsar vi oss till en kort reflektion.

Det sammantagna intrycket av instrumentets effekter är positivt i de norska utvärderingar vi tagit del av, även om synpunkter på organisering, inriktning, förankring, mätproblem (exempelvis det kontrafaktiska utfallet) etc. förekommer.

Stor vikt läggs vid tidiga och grundliga analyser av det aktuella områdets situation, förutsättningar och utvecklingsmöjligheter. Framtagna mallar, instruktioner, särskilda verktyg och erfarenhetsspridning är andra exempel. Samtidigt påpekas att förutsättningarna varierar betydligt mellan enskilda kommuner. Nyttan av styrdokumentsmallar och rutiner måste därför vägas mot behovet av kontextuell anpassning. Det kan uttryckas som en inbyggd spänning mellan tydliga strukturer och flexibilitetsbehov.

Betydelsen av kommunikation, förankring och bred involvering är också en aspekt som lyfts fram i så gott som alla utvärderingar. Uppfattningen är att ett lyckat omställningsarbete måste ha en bred lokal uppslutning, en delad förståelse av utmaningar och möjligheter samt verktygets funktion och ramar. Det lokala näringslivets medverkan viktas högt och konkretiseras i form av förankring, medverkan i analyser, styrelse-representation samt som mottagare av riktade insatser.

Det förefaller också som om instrumentet får lite olika funktion beroende på de faktiska förutsättningarna i respektive omställningskommun. I de minsta programmen handlar det i praktiken mer om utveckling än omstrukturering av näringslivet. Det innebär i realiteten insatser för att stimulera tillväxt och utveckling inom befintliga branscher, snarare än att ersätta en krympande eller nedlagd bransch med något nytt. I några utvärderingar lyfts också frågan om tänkbar avgränsning, endera mot större områden med starkare växtkraft eller mer utvecklingsstödjande i "svaga" områden. Båda ståndpunkter förekommer.

För året 2020 rapporterar IN om drygt 400 skapade eller säkrade arbetstillfällen enligt programområdenas återrapportering. Det finns en pågående metoddiskussion om hur RO bäst kan utvärderas och hur frågan om additionalitet och kausalitet kan hanteras. Det

---

<sup>58</sup> Se underlagsrapport fyra: Oxford Research, (2023), "Hur utvärderas policyinsatser för att främja regional omställning?". Enligt muntlig uppgift är utvärderingsbudgeten för halvtidsutvärdering ca 150–200 000 NOK. Intervju med Bjørn Brastad, projektleder Oxford Research AS, (2023-05-05).

<sup>59</sup> Tillväxtanalys, (2022), "Fallstudie Norge: Regional omstilling".

handlar dels om själva metodvalet, dels om vad som är rimligt givet de tillgängliga ekonomiska ramarna. I dag utförs slututvärderingar med hjälp av såväl registerdata som dokumentstudier, enkäter och intervjuer. Uppfattningen är att de metoder som används för att mäta sysselsättningseffekter tenderar att ge för positiva estimater samtidigt som mer avancerade metoder bedöms vara alltför resurskrävande.

De förutsättningsinriktade (*tillretteleggende*) insatserna bedöms viktiga, men är samtidigt svåra att kvantifiera ur ett utvärderingsperspektiv. En annan dimension som diskuteras är hur man på bästa sätt ska utvärdera hur utvecklingskompetensen och utvecklingskulturen utvecklas, vilket bedöms som mycket viktigt för att arbetet ska kunna fortsätta även efter själva projekttidens slut. I de kommande utvärderingarna kommer enligt uppgift ytterligare tonvikt att läggas på dessa dimensioner.<sup>60</sup>

---

<sup>60</sup> Uppgifter från den utvärderare som enligt ramavtal ska genomföra samtliga slututvärderingar under perioden 2023–26.

## 4. Sverige – processer och paket, men inget system

### 4.1 Institutionella strukturer och uppdrag

#### Omställningsarbete utförs lokalt och regionalt

Det är svårt att se att någon kommun eller region i Sverige skulle förhålla sig passiv vid en stor företagsnedläggning (eller stor etablering). I delrapport 3 beskriver vi i detalj hur sådana omställningsprocesser kan se ut i termer av aktörer, organisation och erfarenheter.<sup>61</sup> Samtidigt finns inget särskilt utformat omställningsverktyg eller struktur för detta i genomförande eller utvärdering. Huvudprincipen är att det är ordinarie institutionella strukturer och system som ska nyttjas.

#### Riktade statliga satsningar förekommer, men mer ad hoc än som en del i ett system

Oaktat avsaknaden av specifika policyinstrument ser vi dock att staten med ojämna mellanrum *de facto* agerar direkt genom geografiskt riktade insatser, så kallade paket-satsningar. Det rör sig om en huvudprincip med undantag, således. Några exempel kan vara Bergslagspropositionen<sup>62</sup>, Trollhättanpaketet<sup>63</sup>, Söderhamnskommittén<sup>64</sup>, andra strukturomvandlingar inom Försvarsmakten<sup>65</sup>, samt Hållbara Gotland<sup>66</sup> – det näringslivs-paket som vi kort berör i avsnitt 4.3.<sup>67</sup> Normalt handlar det om extra medel i samband med en större företagsnedläggning eller nedläggning av statlig verksamhet. Stöden kan till exempel riktas mot insatser inom regional utveckling, näringsliv, arbetsmarknad eller utbildning. "Paketet" har karaktären av enskilda, fallspecifika insatser. Ambitioner om att bidra till ett systemlärande förefaller begränsad.

#### Vissa strukturer och uppdrag

Det finns emellertid vissa rutiner, grupperingar och uppdrag som har, eller skulle kunna ha, relevans i detta sammanhang. I delrapport 2a finns en mer detaljerad beskrivning av detta. I huvudsak handlar det om löpande informationsdelning och dialog:

- en statssekreterargrupp som kan aktiveras vid stora varsel
- en interdepartemental arbetsgrupp
- en arena för dialog mellan regional och nationell nivå – "Forum för hållbar regional utveckling 2022–30", indelat i ett tjänstemannaforum och ett politikerforum. Här deltar Regeringskansliet, regionerna, SKR och Tillväxtverket.

Förutom dessa informationskanaler kan vi se att Tillväxtverket sedan några år tillbaka tilldelats ett antal tidsbegränsade omställningsuppdrag. Tillväxtanalys har vid flera

---

<sup>61</sup> Exempel på motsatsen, processer vid stora investeringar och etableringar, finns beskrivna i Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust".

<sup>62</sup> Proposition 1987/88:64.

<sup>63</sup> Västra Götalandsregionen, (2016), "Utmaning Fyrbodalen: Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodalen".

<sup>64</sup> SOU 1998:89, *Greppet – att vända en regions utveckling*.

<sup>65</sup> Regeringens skrivelse 1999/2000:33.

<sup>66</sup> Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland".

<sup>67</sup> Paketet beskrivs detaljerat i delrapport 2a.

tillfällen tidigare föreslagit att uppdraget ska permanentas samt även, explicit, inkludera investeringsfrämjande insatser.<sup>68</sup> Vi bedömer att dessa kortare uppdrag kan ses som intressanta steg i framväxandet av en plattform för en mer betydande systemfunktion (vi återkommer till detta i kapitel 5) varför det finns skäl att kort beröra deras uppdrag.

Tillväxtverket fick för perioden 2017–18 ett tidsbegränsat regeringsuppdrag att bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet.<sup>69</sup> Uppdraget skulle genomföras i nära samverkan med regionalt utvecklingsansvariga aktörer. Dessutom skulle erfarenheter från de så kallade varselsamordnarnas uppdrag från tidigt 2010-tal tas tillvara. Som en del av uppdraget tog också Tillväxtverket år 2018 fram en kortfattad *omställningsguide* som ger kommuner och regioner stöd och idéer för hur de kan genomföra ett omställningsarbete i samband med ett större varsel och negativa omställningar i näringslivet.<sup>70</sup>

Sedan dess har myndigheten tilldelats flera tidsbegränsade uppdrag om hanteringen av varsel och omställning.<sup>71</sup> Det senaste uppdraget gavs i mars 2022 och handlar om att bistå kommuner och regioner vid varsel och omställning i näringslivet 2022–2024.<sup>72</sup>

## Nedslag i svenskt kris- och omställningsarbete

I avsaknad av ett specifikt svenskt instrument har vi i stället valt att studera olika former av faktiskt krishanteringsarbete. Vi har undersökt kommuners och regioners erfarenheter från näringslivsinriktade insatser i samband med coronapandemin, djupstuderat exempel på statlig "paketsatsning" samt lokala omställningsprocesser.

I delrapport 2b intervjuade vi Sveriges alla 21 regioner och skickade en webbenkät till samtliga 290 kommuner i syfte att fånga deras erfarenheter om kris- och mobiliseringsarbete i samband med covidpandemin.<sup>73</sup> I *avsnitt 4.2* återger vi ett urval av dessa erfarenheter när det gäller flernivåsamverkan och koordination på framförallt lokal och regional nivå. I *avsnitt 4.3* lyfter vi fram ett exempel på en geografiskt riktad statlig insats, en så kallad paketsatsning som fick namnet "Hållbara Gotland". Satsningen beskrivs utförligt i delrapport 2a. I *avsnitt 4.4* presenterar vi tre omställningsprocesser där kommunen varit drivande, Robertsfors, Hudiksvall och Oskarshamn. Detaljerade beskrivningar av dessa fall återfinns i delrapport 3. Här stannar vi med en översiktlig beskrivning och summerande slutsatser.

## 4.2 Näringslivsinriktade insatser i samband med coronapandemin

I delrapport 2b undersökte vi vilka näringslivsinriktade insatser som vidtagits av olika planeringsnivåer inom offentlig sektor i samband med coronapandemin och vilka lärdomar som då erhållits. Av särskild relevans för slutrapporten är den lokala och

---

<sup>68</sup> Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust", Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?" samt Tillväxtanalys, (2022), "När en dörr stängs öppnas ett fönster".

<sup>69</sup> Regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS.

<sup>70</sup> Tillväxtverket, (odat.), "Omställningsguiden".

<sup>71</sup> Regeringsbeslut 2020-04-02, N2020/00893; 2020-11-19, N2020/02808 samt 2022-03-24, N2022/00781.

<sup>72</sup> Regeringsbeslut 2022-03-24, N2022/00781.

<sup>73</sup> Svarefrekvensen bland kommunerna uppgick till 57 %.

regionala nivåns erfarenheter när det gäller flernivåsamverkan och koordination (se faktarutan nedan).<sup>74</sup>

#### **Coronarelaterade erfarenheter från näringslivsfrämjande insatser**

- Ökad effektivitet genom flernivåsamverkan – åtgärder på en nivå påverkar insatser på en annan
- Brist på aktör med koordinerande funktion
- Behov av strukturerat erfarenhetsutbyte
- Upprätthålla/beredskap att återuppta upprättade nätverk med tydliga roller och ansvar

De pandemirelaterade stöden till näringslivet har initierats på flera planeringsnivåer, vilket motiverar ett systemperspektiv.<sup>75</sup> Vi ser att åtgärder på en nivå även påverkar genomslagskraft och effektivitet i de åtgärder som genomförs på andra nivåer. Det innebär också en potential för ökad effektivitet med hjälp av genomtänkt *flernivåsamverkan och flernivåkoordination*. Det kan exempelvis handla om att man redan i planeringsstadiet beaktar hur den lokala och regionala nivån kan verka förstärkande för implementeringen av nationella åtgärder.

I våra intervjuer och enkäter ges en bild av att det saknas en aktör med ett uttalat uppdrag eller mandat att ta *en koordinerande roll vid kriser och omställning*. Funktionen skulle kunna minska fragmentisering av stödåtgärder och medelöverlappning samt underlätta dialog mellan olika planeringsnivåer och bidra till ökad transparens.

Flera regioner uttrycker ett stort behov av inter-regionalt och inter-kommunalt lärande efter pandemin. Sådana insatser finns, till exempel Coronakommissionen och en engångsinsats av Tillväxtverket gentemot regionerna, men vi ser att det finns behov av en bättre och mer övergripande genomgång för att samla in och sprida erfarenheter. Ett sådant *strukturerat erfarenhetsutbyte* skulle också kunna vara en viktig del i resan framåt och i processen mot ökad framtida resiliens.

Pandemin medförde att regionerna utvecklade nätverk och samarbeten med såväl den nationella nivån som den lokala nivån (företrädesvis då kommunernas näringslivsorganisationer). Respondenterna har positiva erfarenheter av detta. Även om coronapandemin som sådan klingat av kan det finnas skäl att upprätthålla, eller att ha en beredskap att snabbt återuppta, dessa nätverk. Förutom att i ett "normalläge" kunna bidra till ökat samarbete och koordinering är ett motiv även funktionen i kriser. Givet de nyss nämnda positiva erfarenheterna kan det finnas skäl till en slags beredskapsplanering med *tydliga roller och ansvar* som syftar till att snabbare komma i gång med arbetet med hjälp av regionala nätverk vid nästa kris.

<sup>74</sup> Det kan påpekas att Tillväxtanalys tidigare specifikt studerat flernivåfrågor inom regional tillväxt- och utvecklingspolitik. Se t.ex. Tillväxtanalys, (2017), "Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?" resp. Tillväxtanalys, (2014), "Samverkan inom ramen för flernivåstyrning".

<sup>75</sup> Med planeringsnivåer avses här olika politiska beslutsnivåer: EU-nivån, nationell nivå, regional nivå och lokal nivå.



### 4.3 Näringslivspaket till Gotland

I delrapport 2a djupstudierades "paketsatsningen" "Hållbara Gotland".<sup>76</sup> Genom intervjuer och dokumentstudier undersöktes bland annat organisering, aktörer, faser, centrala dokument samt generella processerfarenheter.

#### Hållbara Gotland

- Regeringen beslöt 2015 att Bästeträskområdet på norra Gotland (Ojnarekogen) skulle skyddas som ett Natura 2000-område.<sup>77</sup> En konsekvens blev att företaget Nordkalk inte skulle kunna realisera sina planer på en ny kalktäkt.<sup>78</sup>
- Regeringen beslöt att ett särskilt näringslivspaket omfattande 100 miljoner kronor med "fokus på framtida industriell utveckling" skulle tas fram som kompensation.
- En statlig samordnare utsågs som i juni 2016 presenterade sina förslag i en rapport.<sup>79</sup>
- Tillväxtverket fick uppdrag att samordna genomförandet och Region Gotland erbjöds att delta.<sup>80</sup> Dessa båda skulle i "tillämpliga delar samverka med Länsstyrelsen i Gotlands län."<sup>81</sup>
- Totalt genomfördes 24 insatser inom fem områden: ny industriell utveckling, livsmedel och maritima näringar, besök och kultur, digitalisering samt kompetensförsörjning.
- Betydelsefulla aktörer: regeringen, region Gotland, Länsstyrelsen och Tillväxtverket.
- Satsningen pågick till sista december 2020.

#### Reflektioner

Då det inte fanns någon färdig struktur att falla tillbaka på var det inte givet vilken aktör som "ägde" frågan eller vilka underlag som krävdes. Å ena sidan utsåg regeringen en nationell samordnare för att genomföra den initiala behovsanalysen samt formulera insatsmål och en indikativ resursfördelning. Å andra sidan har region Gotland sedan 1997 ett statligt regionalt utvecklingsuppdrag som man då övertog från länsstyrelsen.<sup>82</sup> I region Gotlands uppdrag ligger, enligt ordinarie planering, bland annat att arbeta fram ett regionalt tillväxtprogram med tillhörande behovsanalys och tillväxtmål. Här uppstod, åtminstone initialt, en viss oklarhet. Hur förhöll sig samordnarens arbete till regionens befintliga arbete? Ur regionens synpunkt förstärktes delvis oklarheten genom de tidiga kontakter som samordnaren hade med Länsstyrelsen – den tidigare utvecklingsansvariga aktören på ön. Bilden från samordnaren och Regeringskansliet är

<sup>76</sup> Studien genomfördes av konsultföretaget WSP på uppdrag av Tillväxtanalys.

<sup>77</sup> Formellt så föreslår regeringen EU-kommissionen att utse ett Natura 2000-område.

<sup>78</sup> I en senare dom (2023-03-14) av Mark- och miljödomstolen beslöts att staten ska ersätta Nordkalk med 625 miljoner kr för att företaget inte kan realisera brytning på sin fastighet. Se Sveriges Domstolar, (2023), "Staten ska ersätta Nordkalk för utebliven kalktäkt på Gotland".

<sup>79</sup> Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland".

<sup>80</sup> Formulerat som ett "erbjudande" då regeringen inte kan direktstyra en enskild kommun i sådana fall. Se t.ex. Kommunallag (SFS 2017:725) samt Regeringsform (SFS 2011:109).

<sup>81</sup> Regeringsbeslut, N2016/04642/RTS, sid. 1.

<sup>82</sup> Det var då Gotlands kommun som tog över det regionala utvecklingsansvaret. Kommunen bytte senare (1 januari 2011) namn till Region Gotland.

dock en annan: de menar man att man både lyssnade till och involverade regionen i utformningen av samordnarens rapport och därmed också regeringens förslag. Oavsett vems bild som är närmast "sanningen" kan vi konstatera en delvis oklar situation.

Under genomförandet av insatsen framträdde även svårigheter att realisera delar av de föreslagna åtgärderna som innefattade aktivt medverkande (och lokalisering på Gotland) av externa aktörer. Sådana åtgärder kräver emellertid medverkan av flera departement och nya politiska beslut vilket inte fullföljdes.

Regeringen tilldelade Tillväxtverket uppdraget att samordna genomförandet av insatserna tillsammans med regionen (som fick ett erbjudande att delta). Att rent operativt jobba tillsammans med en enskild kommun eller region på detta sätt var delvis en ny erfarenhet för dem. Över tid fann Tillväxtverket och regionen sina roller, även om det fanns blandade uppfattningar om vem som var den egentliga "programägaren".

När det gäller medverkan av näringslivet, bortsett från att motta projektstöd, handlar det huvudsakligen om delaktighet i dialogmöten under analysfasen. I det norska instrumentet finns en uttalad rekommendation att näringslivet ska ha majoritetsdeltagande i omställningsorganisationens styrelse. Vi ser ingen sådan motsvarighet inom Gotlandspaketet.

Intrycket är att Gotlandspaketet organiserades och genomfördes som en enskild insats. Det finns inga tecken på att erfarenheter av tidigare "paketlösningar" nyttjades, inga särskilt utarbetade omställningsverktyg som i RO och enbart en svag ambition att strukturera lära för framtida "paketlösningar". Behovet bekräftas dock, om än kortfattat, i en slututvärderingsrapport: *"Det finns ett behov att på nationell nivå arbeta fram riktlinjer och rutiner för regeringsuppdrag som ska genomföras i operativt samverkan mellan nationella myndigheter och regionalt utvecklingsansvariga. I det arbetet behöver erfarenheter från programmet tas tillvara."*<sup>83</sup>

Det norska delmålet att insatsen även ska förbättra såväl kommunens som det lokala näringslivets framtida omställnings-/utvecklingsförmåga uttrycks inte i Gotlandsfallet. Det hindrar i och för sig inte att effekter i den riktningen kan ha uppstått.

Utvärderarna pekar på tecken att gällande förordningar inte fullt ut var anpassade för satsningar som Gotlandspaketet. Svårigheter uppstod att använda medlen så flexibelt som regionen kanske hade önskat, till exempel för infrastruktursatsningar och i gränslandet mellan primärnärings och livsmedelsindustri. Insatserna behövde inordnas i regelverket för de regionala projektmedlen inom 1:1-anlaget och i förordningen för ERUF-programmets genomförande vilket upplevdes begränsande. En spänning mellan upplevda behov, tillgängliga medel och befintliga regelverk uppstod således.

### **Lärdomar att ta med**

- Oklara roller
- Planerade insatser krävde medverkan av externa aktörer, som inte var involverade
- "Enskild insats" – svagt lärande bakåt och framåt
- Insatsen möter ett regelverk som inte var anpassat för omställningssituationer

---

<sup>83</sup> Tillväxtverket, (2021), "Slutrapport: Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län", sid. 14.

## 4.4 Tre omställningsprocesser

I delrapport 3 presenterades detaljerade fallbeskrivningar av de omställningsprocesser som initierades med anledning av nedläggningar och omfattande varsel i Robertsfors, Hudiksvall och Oskarshamn. Vi använde oss av ett stort antal intervjuer med involverade nyckelaktörer, i huvudsak på plats, kompletterat med dokumentstudier. Huvudfrågeställningar täckte områden som aktörer, åtgärder, möjligheter och hinder, flernivåkoordinering och respondenternas egna förbättringsförslag. Nedan följer en starkt komprimerad beskrivning, följt av ett avsnitt med våra reflektioner.

### Nedläggningen av Element Six i Robertsfors

Nedläggningen av Robertsfors kommuns största privata arbetsgivare, diamantfabriken Element Six (E6), innebar också startskottet för en intensiv mobiliseringsprocess med kommunen i spetsen. Många aktörer involverades i omställningsarbetet och resultatet bedöms som positivt. Arbetslösheten, som initialt steg, föll snabbt tillbaka. Befintligt näringsliv med rekryteringsbehov absorberade en stor del av de friställda. Robertsfors är en liten kommun och hade innan nedläggningen en begränsad näringslivsfunktion. Som en följd av omställningsarbetet förefaller förutsättningarna för ett långsiktigt näringslivsarbete ha stärkts, såväl från kommunens som näringslivets sida.

#### Robertsfors och företaget

- Robertsfors ligger i Västerbottens län, sex mil norr om Umeå och åtta mil söder om Skellefteå.
- Antal kommuninvånare vid tidpunkten för nedläggning var cirka 6 700.
- Företaget E6 var vid nedläggningsbeslutet kommunens största privata arbetsgivare med cirka 175 anställda.
- Företaget tillverkade industridiamanter och hade egen FoU-avdelning. Helägdes sedan 1975 av den sydafrikanska De Beers-koncernen.
- 2014 meddelades att fabriken skulle stängas inom två år och samtliga 175 anställda skulle sägas upp – vilket motsvarade cirka 8 procent av kommunens yrkesverksamma befolkning
- En mobiliseringsprocess inleddes med kommunen i spetsen. En projektledare anställdes och en omställningsorganisation bildades. Den fick namnet Robertsforsmodellen.
- Kompetensinventering av personalen, kartläggning av befintligt näringslivs rekryteringsbehov samt tillgängliga lokaler ger olika huvudspår i arbetet: Utbildning/omskolning, matchning, starta-eget, etablering samt ett socialt spår.
- Identifierade aktörer: Robertsfors kommun (otvetydigt mest operativ), Länsstyrelsen, region Västerbotten, Socialfonden (ESF), Trygghetsorganisationerna, arbetsförmedlingen, regionalfonden (ERUF), E6, (den nye) fastighetsägaren till E6:s f.d. lokaler, fackförbunden, Business Sweden, VIA, lokala banker och redovisningsbyråer.<sup>84</sup>

<sup>84</sup> VIA = Västerbotten Investment Agency, organisation som arbetar med internationellt investeringsfrämjande för hela Västerbottens län.

## Nedläggningen av Ericsson Cable i Hudiksvall

Beslutet att stänga Ericssons fabrik i Hudiksvall utlöste direkt, samma dag, en lokal mobiliseringsprocess. Vid det första mötet fanns ett tiotal nyckelaktörer med och redan då presenterade kommunchefen ett första utkast till upplägg. Processen var mycket snabb, förutom en del akuta åtgärder präglades mycket av en långsiktig ambition att omstrukturera näringslivet.

Sammantaget positivt utfall. Nedläggningen förändrades till en partiell försäljning. Det uppköpande företaget Hexatronic har utvecklats väl och har nu (2023) fler anställda än Ericsson vid nedläggningen. Vi ser ett mer differentierat näringsliv och utökat samarbete mellan företagen.

### Hudiksvall och företaget

- Hudiksvall ligger i Gävleborgs län, cirka 80 km söder om Sundsvall och 130 km norr om Gävle.
- Antal kommuninvånare vid tidpunkten för nedläggning var ca 37 000.
- Företaget Ericsson Cables var vid nedläggningsbeslutet en av Hudiksvalls större arbetsgivare med ca 320 anställda.
- Företagets verksamhet bestod av fiber- och kopparkabelproduktion för telekomapplikationer.
- I maj 2013 meddelade Ericsson att tillverkningen i Hudiksvall skulle läggas ner.
- En mobiliseringsprocess startades direkt när beskedet kom. Redan samma kväll samlades ett antal nyckelaktörer. Arbetet fick namnet "Framtidspaket Hudiksvall". En projektorganisation bildades och en projektledare handplockades från en annan position inom kommunen.
- Sex stycken delprojekt startades med var sin delprojektledare: omställningsarbete för uppsagda, innovationssystem, lokaler, infrastruktur, dialog med regeringen samt Automotive. Projektet avslutades sista december 2014.
- Identifierade aktörer: Hudiksvalls kommun (otvetydigt mest operativ), landshövdingen, fackföreningarna, arbetsförmedlingen, Trygghetsorganisationerna, region Gävleborg, Fiber Optic Valley, Corem (fastighetsägare till Ericssons f.d fabrik).

## Stängning av kärnkraftsreaktorer i Oskarshamn

Vid nedläggningen av O1 och O2 i Oskarshamn initierade kommunen ett omfattande mobiliseringsarbete. Befintlig organisation och befintliga nätverk för näringslivsarbete kunde användas med intensifierad aktivitet. Nedläggningen av reaktorerna 1 och 2 innebar att knappt 300 anställda vid OKG varslades. Den större smällen drabbade dock underleverantörer till kärnkraftverket. Beräkningar pekar på att dubbelt så många hos underleverantörerna drabbades. Som en konsekvens av beslutet steg arbetslösheten något, men ökningen var dock måttlig. Till stor del förklaras det av att det vid tiden fanns en efterfrågan på arbetskraft i den lokala arbetsmarknaden. Vad gäller kommunens egna organisation för näringslivsarbete har inga större förändringar noterats.

### Oskarshamn och företaget

- Oskarshamn ligger i Kalmar län, cirka 75 kilometer norr om Kalmar.
- Antal kommuninvånare vid tidpunkten för ca 26 500.
- Företaget OKG äger och driver kärnkraftsanläggningen Oskarshamnsverket. Anläggningen omfattar tre reaktorer O1, O2 och O3.
- I juni 2015 togs ett inriktningsbeslut om förtida stängning av O1 och O2 av huvudägaren Eon. 280 av 880 fast anställda varslades om uppsägning i november 2016. Uppskattningsvis berördes dessutom cirka 500 personer hos underleverantörer.
- Kommunens mobiliseringsarbete inleddes några veckor efter Eons inriktningsbeslut. Efter det definitiva stängningsbeslutet fyra månader senare intensifierades arbetet under samlingsnamnet "Craftsamling". Från jan 2017 anställdes en samordnare samt en kommunikatör på halvtid.
- Två tydliga spår i arbetet:
  - Individinriktade insatser till fast anställd personal via OKG och trygghetsorganisationerna.
  - Platsinriktade insatser samt insatser till underleverantörer genom arbetet i Craftsamlings fyra fokusområden: nyindustrialisering, utveckling av företagande på Simpevarvshalvön, etablering av statliga arbetstillfällen i kommunen samt infrastruktursatsningar
- Identifierade aktörer: Kommunen och OKG har varit de tydligaste aktörerna. Dessutom: Trygghetsrådet, arbetsförmedlingen, fackförbundet, Nova, Atrinova, landshövdingen, regionförbundet i Kalmar län, ERUF, RIO-nätverket samt Attraktiva Oskarshamn.<sup>85</sup>

## Reflektioner

### Omfattande arbete – och bättre utfall än befarat

Formellt finns inget explicit uppdrag för kommunerna att agera i dessa situationer, men vi ser att det bedrivits ett omfattande omställning-/mobiliseringsarbete i respektive kommun. En projektorganisation bildas, kartläggningar av nuläge och möjligheter genomförs, strategier arbetas fram, nya samverkansformer startas upp och befintliga förstärks, konkreta insatser genomförs etc. Hur utfallet hade blivit utan sådana processer (det kontrafaktiska utfallet) kan vi inte uttala oss om. Kommentarer om resultat, effekter och kausalitet kräver andra metoder och en egen rapport. Som tidigare berörts är det själva processerna med aktörer, insatser och erfarenheter vi haft i fokus. Vi vill ändå notera att våra respondenter är i princip eniga om ett resultat långt över förväntan.

<sup>85</sup> Nova = org. för att stödja kompetensförsörjning till den lokala arbetsmarknaden, arbetar i gränssnitt mellan akademi, näringsliv och off. sektor. Ingår i kommunledningsförvaltningen; Atrinova; = org. som arbetar med nyföretagande, inkubator- och demoverksamhet samt kommersialisering av forskningsresultat. Medlemmar är kommuner, myndigheter, akademi samt ett antal av regionens större företag. Näringslivet är majoritetsägare; RIO-nätverket = Rekryteringssamverkan i Oskarshamn med näringsliv, arbetsförmedlingen, kommunen och Lernia; Attraktiva Oskarshamn = ek. förening som arbetar med stärkt attraktivitet, utveckling och tillväxt i Oskarshamn, ägs av ca. 200 företag.

Arbetslöshetssiffror och befolkningsutveckling stödjer detta. Samtidigt får vi komma ihåg att konjunkturläget var gott (se figur 3) och det fanns rekryteringsbehov i det övriga näringslivet. Utfallet kunde ha blivit betydligt sämre i ett annat konjunkturläge eller i kommuner med mer isolerat läge och tunnare arbetsmarknad. Det förefaller rimligt att anta att förtjänsten av att arbeta i ett välfungerande system jämfört med isolerade insatser framträder tydligare under sådana förhållanden.

### **Omställningsarbete – en löpande process**

Vi ser en skillnad mellan Robertsfors och de två övriga fallen när det gäller den initiala förekomsten av olika former av näringslivsinitiativ, nätverk och utvecklingsplattformar. Där sådana har funnits har man också relativt snabbt kunnat förstärka och intensifiera verksamheter i stället för att tvingas börja om från början. Exempel kan vara hydraulikkuster och innovationsnod i Hudiksvall eller den verksamhet som bedrevs inom Nova i Oskarshamn. Robertsfors är en betydligt mindre kommun vilket även innebär andra förutsättningar i form av tjänster och ekonomiska resurser. Här fick man börja med att projektanställa en person då kommunen saknade fast anställd näringslivsansvarig personal. Näringslivet hade heller ingen tydlig organisering i form av starka föreningar eller nätverk.

En sådan reflektion stödjer betydelsen av dialog mellan kommun och näringsliv samt utvecklingsinriktade näringslivsaktiviteter även när inte kriser står för dörren. Det skulle kunna uttryckas som ett behov att mera betrakta ett omställningsarbete som löpande, än en tidsbunden insats i en akut krissituation. Ett sådant synsätt innebär även att potentiella insatser behöver vara såväl kortsiktiga som av mer långsiktig karaktär. Denna tidsaspekt illustreras å ena sidan av viljan att agera skyndsamt (som fångas i rapportens titel) och behovet att arbeta med mer trögrörliga processer. Den utökade projekttiden för det norska instrumentet i slutet av 1990-talet, från fyra till sex år, bekräftar betydelsen av det senare.

### **Rutiner och strukturer kan tydliggöras, erfarenheter göras mer tillgängliga**

Våra respondenter framhåller samstämmigt betydelsen av att agera snabbt. Möjligheten till korta responstider underlättas om man redan på förhand är klar över vem som gör vad och vad respektive aktör kan bidra med. På samma sätt ökar också sannolikheten att kunna dra nytta av varandras verktyg och undvika dubbelarbete. Med detta på plats kan energin direkt läggas på mer operativa insatser. Våra intervjuer visar på ett behov av ett sådant proaktivt arbete om tydligare rollfördelning, strukturer och rutiner. I detta inkluderas även en aktör med ett koordineringsansvar. Avsaknaden av tydliga rutiner och strukturer medför även en osäkerhet när det gäller den nationella nivåns roll i dessa situationer.

I våra intervjuer framkommer även en tydlig efterfrågan på en nationell erfarenhetspool. Hur har andra kommuner arbetat i liknande situationer? Hur har de organiserat sitt arbete? Vilka aktörer kan vara viktiga att involvera? Vilka åtgärder har vidtagits? Hur bedöms de ha fungerat? Här ser vi direkta kopplingar till den norska myndigheten Innovasjon Norges och deras roll som ett kompetenscenter inom RO-instrumentet. Där ingår att bistå med erfarenhetsbaserade råd och vägledning, värdera framsteg och resultat samt delta som observatör (talerätt, men inte beslutsrätt) i den lokala omställningsorganisationens styrelse. Genom en sådan närvaro i alla kommuner med

omställningsstatus ges goda möjligheter att ackumulera och sprida erfarenheter. Myndigheten har också utvecklat flera verktyg som kan användas i arbetet. Beträktat ur ett systemperspektiv förefaller det rationellt att enskilda kommuner eller regioner på ett enkelt sätt ska kunna ta del av de (positiva och negativa) erfarenheter som tidigare ackumulerats, på andra platser och vid andra tidpunkter.

Någon aktör med sådant tydligt och långsiktigt uppdrag finns inte i Sverige. Tillväxtverkets tidsbegränsade varsel- och omställningsuppdrag de senaste åren är en bit på väg i den riktningen, vilket vi bedömer som mycket positivt, men i jämförelse med det norska systemet (se kapitel 3) kvarstår en betydande skillnad.<sup>86</sup>

### **Viljan att agera snabbt möter ett befintligt regelverk**

Att agera snabbt innebär även att skyndsamt kunna sätta in åtgärder till friställd personal. Ambitionen krockar ibland med befintligt regelverk för exempelvis arbetsförmedling och socialfond som ofta är utformade för andra, mera långsiktiga situationer. Ett exempel kan vara arbetsmarknadspolitiska insatser som exempelvis praktik eller utbildningar. Inte sällan förutsätts då att individerna i fråga har en lång period av arbetslöshet bakom sig. Ett kriterium som inte alls passar in på "nyuppsagda" från en stor företagsnedläggning. Behovet att snabbt komma i gång med andra omställningsåtgärder stämmer ofta inte heller överens med redan fastlagda tidscykler för olika utlysningar av projektmedel som bedöms vara relevanta i en omställningsprocess.

Vad vi sammanfattningsvis ser är egentligen konsekvensen av att försöka använda ett policysystem som är skapat för andra förhållanden än de som föreligger vid snabbt uppkomna, lokala, ekonomiska chocker. Det kan noteras att den reflektionen även görs i delrapport 2b avseende coronapandemi-relaterade insatser till näringslivet.

### **Långsiktiga ambitioner och tillgängliga verktyg**

Övergripande ambitioner i ett omställningsarbete handlar ofta om stora frågor. Vässad konkurrenskraft inom näringslivet, förändrad näringslivsstruktur, ökad attraktionskraft för inflyttning och investeringar, förbättrad infrastruktur, ökad tillgänglighet till utbildning och forskning etc. Samtidigt som detta verkligen är framtida nyckelfrågor sätter de fokus på frågan om mandat, resurser och verktyg. Utan att underskatta det arbete som utförs i lokala omställningsorganisationer är det tydligt att vissa av de insatser som då krävs både tar tid att genomföra och endast till viss del, eller inte alls, ligger inom det lokala eller regionala handlingsutrymmet. Detta gäller kanske i synnerhet för mer långsiktiga åtgärder där nationella aktörer och beslut får stor betydelse.

### **Varierande insatser från företaget själv**

Förutom insatser från offentlig sektor har givetvis även företaget i fråga en roll. En roll som kan variera högst påtagligt. Det handlar både om regelverk, resurser och ambition. Lagstiftning i samband med nedläggning varierar mellan länder, vilket utgör den formella styrningen. En nedläggning av en enhet eller dotterbolag i en större koncern innebär betydligt större potentiella muskler att nyttja i jämförelse med ett företag i konkurs vars hela verksamhet läggs ner. Beroende på företagets egen policy, värdering av goodwill etc. kan slutligen det faktiska agerandet variera.

---

<sup>86</sup> Systemet beskrivs utförligt i Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?".

I studiens tre fall ser vi också olika ageranden från företagen. Ericsson i Hudiksvall sticker ut som det mest generösa med avgångsvederlag, lön, extra semester, substantiella belopp för utbildningsinsatser, lokallhyror etc. Även i Oskarshamn är den allmänna uppfattningen att företaget "gjorde rätt för sig". Sekretess har i det fallet hindrat oss från mer detaljerade analyser. E6 i Robertsfors erbjöd ett avgångsvederlag och gjorde några mindre utbildningsinsatser, men förefaller i jämförelse som mer passiva. Den allmänna uppfattning som vi möter i våra intervjuer uttrycker också en besvikelse.

### **Individernas betydelse**

Individerna ges generellt stor betydelse i de tre processerna. Samtidigt verkar betydelsen minska i sammanhang där det finns en större organisatorisk bredd och mer av strukturer och rutiner på plats redan innan den initierande händelsen. Ett stort beroende av ett begränsat antal nyckelpersoner innebär även en sårbarhet och kanske också en nackdel för det organisatoriska lärandet. Om, och när, nyckelpersoner lämnar riskerar man också att erfarenheterna går med dem.

Med det väl sagt så betonas starkt betydelsen av individer och personkemi i en mängd intervjuer, i synnerhet i Robertsfors och Hudiksvall: *"oerhört lite prestige"*, *"samarbetet fungerade mycket bra"*, *"operativt tänk bland de involverade"*, *"rätt personer – inte bara rätt organisationer"*, *"fenomenal projektledare"*.

### **Lärdomar att ta med**

- Omfattande omställningsarbete har genomförts
- Uttalat behov att kunna ta del av tidigare erfarenheter
- Efterfrågan på proaktiva åtgärder – klargjord rollfördelning, möjligheter och mandat
- Betydelsefullt att redan innan krisen arbeta med utvecklingsinriktade näringslivsinsatser – såväl aktiviteter som god dialog mellan kommun och näringsliv samt ett välorganiserat näringsliv (aktiv förening/nätverk)
- Friktion uppstår när behov som föreligger vid snabbt uppkomna, lokala, ekonomiska chocker möter regelverk och förordningar som är skapade för andra mer stabila förhållanden
- Vissa av de insatser som bedöms betydelsefulla från omställningsorganisationens sida kräver både tid genomföra och ligger endast till viss del, eller inte alls, inom det lokala eller regionala handlingsutrymmet
- Enskilda individer har stor betydelse, möjligen särskilt stor i små organisationer



## 5. Sammanfattande diskussion och policyförslag

Vi kan högst sannolikt förvänta oss företagsnedläggningar med omfattande lokala och regionala konsekvenser även i framtiden. Vi kan även utgå från att kommuner och regioner kommer att agera kraftfullt vid sådana tillfällen. Vi menar att ett systemperspektiv på omställning skulle skapa bättre förutsättningar för ett sådant arbete. Viktiga beståndsdelar i en sådan helhetssyn skulle vara att aktivt uppmuntra och underlätta erfarenhetsspridning och bidra med effektiva rutiner och tydliga roller. Vi föreslår därför fyra systemförbättrande policyåtgärder i den riktningen.

I faktarutan nedan lämnar vi fyra konkreta policyförslag som vi bedömer kommer att förbättra förutsättningar för både genomförande och lärande i det svenska omställningsarbetet. Det är viktigt att påpeka att de åtgärder som vi lyfter fram har en inriktning på omställning, där näringsliv och offentliga aktörer genom offensiva anpassningar till förändrade förhållanden skapar bättre förutsättningar till konkurrenskraft och utveckling. Det handlar alltså inte om konserverande åtgärder som understödjer stagnerande, lågproduktiva verksamheter.

### Policyförslag

- Tillämpa ett systemperspektiv för omställning
- Utse en aktör med regionalt koordineringsansvar och handlingsberedskap
- Permanenta och utvidga Tillväxtverkets processtödjande varsel- och omställningsuppdrag
- Resurser till projektledning

### Från separata insatser till ett systemperspektiv

#### Rationellt med tydliga strukturer och rutiner

Hur man betraktar en företeelse har betydelse. Ett systemperspektiv innebär en helhetssyn där olika berörda delar och aktörer behöver fungera tillsammans. Vi menar att det finns skäl att anlägga en sådan helhetssyn på omställningsarbetet snarare än att se det som separata, isolerade, insatser. Tydliga rutiner i analys, genomförande och utvärdering gynnar systemets effektivitet och lärande.

Vi ser följande fördelar:

- *Snabb uppstartsprocess.* Det råder stor enighet bland våra respondenter om betydelsen att agera snabbt.
- *Minskad risk för oklarheter om roller och mandat.* Sådana kan leda till onödiga diskussioner om form och organisation i stället för progression i själva sakfrågan.
- *Ökade förutsättningar för lärande.* Utarbetade rutiner om uppföljning och utvärdering säkerställer att de erfarenheter som vinnas i enskilda insatser på ett strukturerat sätt tas tillvara, blir en systemgemensam resurs ("erfarenhetsbank") som kan nyttjas som ingångsvärden i nästa insats.

Betydelsen av strukturer kan illustreras genom att jämföra processen i "Hållbara Gotland" (avsnitt 4.3) med designen av det norska RO. Det förefaller uppenbart att en stor del av den upplevda oklarheten om aktörsroller och en organisatorisk "friktion" i den gotländska insatsen hade kunnat undvikas om det redan från början funnits en etablerad process och aktörsbeskrivning likt det norska systemet att utgå från. En sådan struktur ger en stabilitet och tydlighet när grundläggande frågorna ska hanteras. Många av svaren på frågor av nedanstående karaktär hade då redan varit givna: Vilka analyser och planer behövs? Vem ansvarar för att ta fram dem? Vilka aktörer involveras igenomförandet och vilka roller och mandat har de? Vem koordinerar insatsen? Vi ser en likartad oklarhet om struktur kombinerat med en tydlig efterfrågan på tidigare erfarenheter av konkret omställningsarbete i våra fallstudier (se avsnitt 4.3 och 4.4 eller mer utförligt i delstudie 3).

Tydliga strukturer ska emellertid inte tolkas som en rigid "one-size-fits all" modell. Det krävs en balans mellan färdiga modeller och behovet av kontextuell anpassning. Idealt är det en nivå som stärker systemet, tydliggör arbetsformer och rutiner med bibehållen öppenhet för fallspecifika förutsättningar och anpassningar.

### Flernivåfrågor

Även om den utlösande händelsen som sådan drabbar en enskild kommun berörs olika planeringsnivåer och samhällssektorer av omställningsarbetet. Det blir då relevant att uppmärksamma både horisontella och vertikala funktioner, det vill säga en effektiv samverkan inom respektive planeringsnivå samt en effektiv *flernivåkoordinering* – skärningar och samspel mellan de olika planeringsnivåerna.

Om vi begränsar oss till att betrakta omställningsarbete inom den offentliga sektorn ser vi närvaron av ett flertal planeringsnivåer (se tabell 3), vilket aktualiserar behovet av genomtänkt flernivåkoordinering/flernivåstyrning.<sup>87</sup> Behovet blir särskilt stort med tanke på mötet mellan å ena sidan omställningsarbetets krav på snabba beslut och insatser och å andra sidan ett regelverk konstruerat för traditionella strukturer och system med mer linjära utvecklingskurvor. Ett exempel kan vara individinsatser som praktik eller utbildningar. Inte sällan förutsätter regelverket en lång period av arbetslöshet innan insatser kan sättas in, vilket upplevs som frustrerande för omställningsorganisationen.

Tabell 3 Planeringsnivåer

Planeringsnivå	Aktörsexempel	Roll-/funktionsexempel
Lokal	Kommun	Lokal kunskap, projektägare
Regional	Region, länsstyrelse	Reg. utvecklingsansvar/statens förlängda arm
Nationell	Regeringen, statliga myndigheter (exv. Arbetsförmedlingen, Trafikverket, Tillväxtverket, Yrkeshögskolan, statliga universitet och högskolor)	Utbildning, infrastruktur, matchning, processtöd (systemansvarig i vårt förslag), finansiering
EU	Eruf, Esf	Finansiering

Anmärkning: Eruf = Europeiska regionala utvecklingsfonden; Esf = Europeiska socialfonden

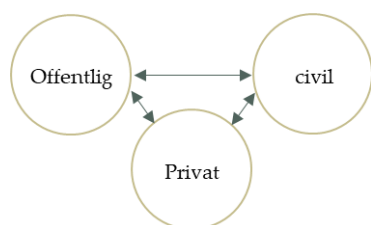
<sup>87</sup> Tillväxtanalys har tidigare mer specifikt studerat flernivåstyrning, se t.ex. Tillväxtanalys, (2017), "Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?".

*Kommunen* har sin kunskap om lokala förhållanden samt en egen utvecklings- och tillväxtambition –troligen med specifika mål för den konkreta omställningssituationen. *Regionen* har det utpekade regionala utvecklingsansvaret med den regionala utvecklingsstrategin (RUS) som utgångspunkt. *Länsstyrelsen* har ett instruktionsuppdrag att underrätta regeringen om "händelser som inträffat i länet". Vi ser också i våra fallstudier att landshövdingen ofta involveras i mobiliseringsprocessen. När det kommer till konkreta insatser får enskilda *nationella, statliga, aktörer* en betydelsefull roll. Det kan exempelvis vara frågor som handlar om arbetsmarknadsmatchning, utbildning och infrastruktur. Ett annat exempel är Tillväxtverket, utifrån deras tidsbegränsade uppdrag att bistå kommuner och regioner vid varsel och omställning i näringslivet. Ytterligare en dimension på statlig medverkan kan vara i de fall där staten väljer att aktivt träda in med riktade geografiska "paketlösningar". I vissa fall kan delar av omställningsrelaterade insatser medfinansieras från *EU* (exempelvis Eruf eller Esf) vilket då medför att även den nivån involveras, även om det då mera rör sig om ansökningar och regelverk än operativt agerande.

### Sektorssamverkan

Det är också viktigt att komma ihåg att allt inte handlar om processer och insatser inom den offentliga sektorn, även om kommunen normalt är mycket involverad.<sup>88</sup> Ett lyckat omställningsarbete måste ha en bred lokal uppslutning och en delad förståelse av utmaningar och möjligheter över sektorsgränser. Näringslivets aktiva medverkan är självklart mycket betydelsefull. Det gäller såväl i analyser som i själva genomförandet. Olika trygghetsorganisationer spelar också en viktig roll för individinriktade insatser. Även civilsamhällets föreningsliv, formella och informella nätverk samt kommuninvånare i allmänhet kan bidra med sina perspektiv och möjligheter. Vi ser även att betydelsen av en sådan dialog och förankring är starkt betonade i det norska RO.

Figur 6 Involverade samhällssektorer



Det innebär att deltagande och konstruktiv samverkan mellan offentlig sektor, det privata näringslivet och civilsamhället ses som betydelsefulla pusselbitar i ett omställningsarbete, vilket ytterligare stärker argumenten för att anlägga ett systemperspektiv (se figur 6).

### Rollfördelning

I våra intervjuer understryks genomgående betydelsen av att kunna agera snabbt. En åsikt som också har stöd i arbetsmarknadsforskningen.<sup>89</sup> Möjligheten till korta respons-

<sup>88</sup> Formellt berörs kommunen exempelvis utifrån möjligheten att allmänt främja näringslivet (Kommunallag SFS 2017:725, 7 §), men även skyldigheter inom bostadsförsörjning, utbildning och socialtjänst.

<sup>89</sup> Forskning visar att individer som efter uppsägning blir arbetslösa tenderar att dels ha en längre arbetslöshets-tid, dels ha återkommande arbetslöshetsperioder jämfört med andra arbetslösa. Se t.ex. Eliason M & Storrie D,

tider underlättas om man redan på förhand är klar över vem som gör vad och vad respektive aktör kan bidra med. Förutom realistiska förväntningar ger det också ett mer friktionsfritt arbete. Med detta på plats kan energin direkt läggas på mer operativa insatser. Vår bedömning är därför att effektivitet och lärande i det svenska omställningsarbetet skulle gynnas av tydligare strukturer och roller. Vi ser översiktligt åtminstone fyra aktörskategorier:

- den operativa: omställningsorganisationen
- projektägaren: kommunen
- den regionala koordinatören: region eller länsstyrelse (se vidare, längre fram i kapitlet)
- den systemansvariga: Tillväxtverket

Till det kommer mer externa aktörer med specifika funktioner som kan behöva involveras i vissa frågor, exempelvis utbildning, och infrastruktur. Erfarenheter från tidigare omställningsinsatser bör vara relevanta ingångsvärden i en sådan aktörsdiskussion.

### **Agera snabbt – och långsiktigt**

Akuta händelser som nedläggning av en dominerande arbetsplats kan inte hanteras i långbänk. "Vi måste agera snabbt som ögat", säger en intervjuad kommundirektör. Det är riktigt. Men samtidigt innebär ett omställningsarbete även behov av långsiktiga analyser och insatser. Det kan till exempel röra sig om områden som utbildning, infrastruktur, planfrågor, attraktivitet (för såväl företag som boende och inflyttare). Men även organisatoriska aspekter och samarbetsytor inom och mellan exempelvis region, kommun och näringsliv. De snabbfotade och långsiktiga perspektiven är därmed kompletterande och inte varandra uteslutande. Det senare innebär en annan typ av insatser, men också andra möjligheter: "*in the long term many of the regional structures such as competences, networks or institutions can be moulded, while they are quasi fixed in the short run.*"<sup>90</sup>

### **Två alternativ mot tydligare struktur**

Vi ser två principiella sätt att röra sig i riktning mot ett tydligare systemperspektiv för omställningsarbete. I Figur 7 använder vi en starkt förenklad, schematisk, fyrfältsmatris för att illustrera detta.

Kvadrant 3 betecknar alternativet att agera utan vare sig förutbestämd organisationsstruktur eller finansieringsmodell. Positionen skulle kunna exemplifieras av paketinsatsen "Hållbara Gotland" motiverat av det enskilda regeringsbeslutet om finansiering, den fallspecifika strukturen, den oklara rollfördelningen och det svaga systemlärandet. Vi ser inte det som ett effektivt alternativ. Uttryckt i matristermer rekommenderar vi därför en förflyttning av framtida svenska omställningsinsatser från kvadrant 3 till kvadrant 2 eller 1. Vilket alternativ som föredras är en politisk fråga.

*Det första alternativet* kan placeras i kvadrant 2. Det skulle innebära att i förväg utveckla rutiner som kan användas när behov uppstår i enskilda insatser. I princip skulle det kunna innebära att det mobiliseringsarbete som kommuner och regioner i dag tar sig an

---

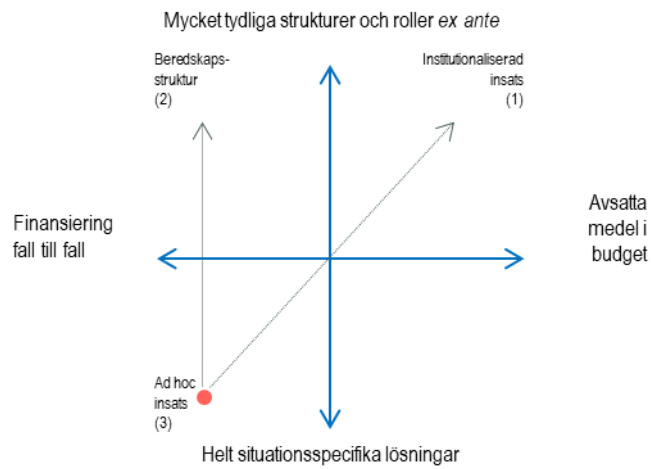
(2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-Term Effects of Job Displacement" samt Jans A-C, (2002), *Notifications and Job Losses on the Swedish Labour Market*.

<sup>90</sup> Circle, (2022), "Regional development policy should focus more on the long term", sid. 2.

skulle kunna fortsätta som individuella insatser, men underbyggas av en *ex ante* framtagen gemensam systemstruktur. Ingen specifik projektfinansiering förutom det projektledarstöd som vi föreslår för resurssvaga, små kommuner under vissa förutsättningar (se förslag 4 nedan).

*Det andra alternativet* kan positioneras i kvadrant 1. Det skulle innebära att utveckla ett särskilt omställningsinstrument med rutiner och projektmedel. Det senare innebär därmed även ett ansökningsförfarande för de aktörer som vill kunna ta del av instrumentet. Ett tydligt exempel i denna kvadrant är det norska instrumentet och till stor del även det finska.

Figur 7 Två alternativ mot tydligare struktur



## Regionalt koordineringsansvar och handlingsberedskap

En betydelsefull systemförstärkande åtgärd är, enligt vår bedömning, att ge en utpekad aktör en koordinerande roll innefattande att dels initiera och vidmakthålla en regional handlingsberedskap *ex ante*, dels koordinera själva omställningsarbetet i skarpt läge.

Vi ser följande fördelar:

- *Hanterar samordningsbehov.* Flera aktörer involverade med oklar koordinering.
- *Handlingsberedskap.* Redan innan "krisen" ha utarbetat rutiner i samverkan med övriga relevanta aktörer.
- *Möjlighet till tidig regional varselinformation.* Om sekretessfrågan går att lösa är en sådan "early warning" en betydelsefull information i en snabbfotad omställningsprocess.

Syftet är att korta responstider och redan på förhand ha en klar bild av rollfördelning, verktyg och mandat. En mobiliseringsprocess medför involverandet av ett flertal aktörer, där egentligen ingen har en tydlig beslutanderätt över någon annan. Ett samordningsbehov uppstår. Paralleller kan dras med motsvarande koordineringsbehov vid stora olyckor och samhällsstörningar där länsstyrelsen av den anledningen har ett utpekad samordningsuppdrag.<sup>91</sup> I sådana lägen finns inte utrymme att diskutera vem som ska göra vad. Rutiner ska finnas på plats.

I delrapport 3 fördes en längre diskussion kring denna funktion och potentiella aktörer. Vi pekar där på argument för både region eller länsstyrelse som tänkbar aktör. Regionen har det regionala utvecklingsansvaret, förfogar över 1:1-medel<sup>92</sup> och egna skattemedel som kan/skulle kunna nyttjas i sammanhanget. Länsstyrelsen är å andra sidan statens förlängda arm på regional nivå och kan utan svårighet ges ett direkt regeringsuppdrag. Som påpekades ovan har de också ett liknande samordningsuppdrag kopplat till samhällsstörning. Förtjänster kan finnas med en sammanhållen regional kriskoordinering.

Oaktat vem som ges den koordinerande rollen är det vår uppfattning att kommunen bör vara projektägare för den specifika omställningsorganisationen, vilket även ligger i linje med den generella närhetsprincipen för kriser.<sup>93</sup>

Det förefaller rimligt att även införa en rutin så att större inkommande varseluppgifter till Arbetsförmedlingen direkt utlöser en signal till denna aktör. Frågor om sekretess kan då behöva klargöras.

<sup>91</sup> Se t.ex. SFS (2017:868) med länsstyrelseinstruktion, § 7 samt SFS (2017:870) om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap.

<sup>92</sup> Statliga anslag för regional utveckling.

<sup>93</sup> Krisinformation, (2022), "Krisanteringens grunder".

## Permanent och utvidga Tillväxtverkets varsel- och omställningsuppdrag

Som tidigare nämnts har Tillväxtverket de senaste åren haft ett antal tidsbegränsade uppdrag att bistå kommuner och regioner vid varsel och omställning i näringslivet. Vi menar att den utvecklingen är i helt rätt riktning. Samtidigt bedömer vi det viktigt ur ett systemperspektiv att ett sådant uppdrag permanentas och utvidgas.

Vi ser följande fördelar:

- *Erfarenhetsbank*. Skapar förutsättningar att arbeta med långsiktig, nationell erfarenhetsackumulering.<sup>94</sup>
- *Kvalificerad rådgivning*. Långsiktighet och tydligt uppdrag ger bättre förutsättningar att bygga upp och underhålla djup i kompetens och rådgivning.
- *Stödjande verktyg*. Särskilt anpassade dokument och verktyg kan utvecklas och löpande förfinas.

En rekommendation är att uppdraget ges karaktären av kompetenscentrum med inspiration från Innovasjon Norges roll i norska RO (se kapitel 3). Uppdraget bör inkludera såväl proaktiva åtgärder som hantering av faktiska negativa chocker.

Dokumentation av omställningsprocesser och återkommande, lärande utvärderingar bör ses som en del av uppbyggnaden av en nationell erfarenhetspool i syfte att förenkla tillgång till tidigare erfarenheter. Vi bedömer att det då skapas möjligheter till lärande, dels mellan olika geografiska områden, dels för fortsatt utveckling i den egna kommunen.<sup>95</sup> Exempel på uppgifter:

- Utveckla och sprida kunskap om en systemstruktur, Aktörsroller, rutiner etc.
- Lärande och rådgivning. Genom uppföljning och utvärdering ackumulera och sprida erfarenheter om konkret omställningsarbete. Bidra med processtödjande insatser och utveckla stödjande verktyg.
- Regelkartläggning. Ambition om skyndsamma insatser vid ekonomiska chocker kan kollidera med regelverk som är utformade för mer långsiktiga förhållanden. Aktörer i vår empiri pekar på detta som ett hinder. Detta bör kartläggas för att i nästa steg identifiera eventuella behov av justeringar. Bör genomföras i nära samverkan med aktörer med operativ erfarenhet.
- Definition. Beroende på framtida policyutveckling inom området kan det uppstå behov av att kunna definiera vilka situationer som kan bedömas vara av sådan omfattning att de kan komma i fråga för "extraordinära" policyinsatser. Utarbetas lämpligen i samverkan med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Se även motsvarande diskussion och policyrekommendationer om detta i Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?".

<sup>95</sup> Tillväxtanalys har i en tidigare rapport berört utvärderings och lärandebeständigheter inom omställningsarbete, se Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?".

<sup>96</sup> I en sådan definitionsdiskussion kan det finnas synergieffekter av att inkludera diskussioner som berör ekonomiska chocker med motsatt förtecken, det vill säga stora etableringar/investeringar. Här finns exempelvis ett pågående definitionsarbete hos Arbetsförmedlingen med anknytning till deras nya uppdrag inom området, se Arbetsförmedlingen, (2022), "Kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner".

## Utvärdering och lärande

I RO ser vi att alla lokala/regionala omställningsinsatser utvärderas enligt rutin. Själva systemet utvärderas med ojämna, men återkommande, mellanrum. Det finns en tydlig lärandeambition, dels för framtida näringslivsarbete i omställningskommunen själv, dels för andra pågående och kommande insatser.<sup>97</sup>

Det finns åtminstone två starka skäl att lägga kraft på ett genomtänkt utvärderings-system. En grundläggande fråga är givetvis vilka effekter som insatsen och enskilda åtgärder ger upphov till. Ett bra underlag ökar möjligheten till kostnadseffektiva policyinsatser och ligger därmed i hela skattekollektivets intresse. Men även frågor av mer processkaraktär som inriktas på "hur- och varför-frågor" behövs. De kan bidra till vår förståelse av *hur* insatsen har genomförts och *varför* insatsen presterar starkt eller svagt, identifiera förbättringsområden, öka effektiviteten och ge en grund av erfarenheter att utgå från när en ny insats blir aktuell. Vi menar därför att både effektutvärderingar och processutvärderingar behövs, med såväl kvantitativa som kvalitativa inslag. Strukturerade uppföljningar och utvärderingar ger konkreta bidrag till lärande och bidrar därmed till ett mer effektivt omställningsarbete. Det handlar om att på ett enkelt sätt ska kunna ta del av de (positiva och negativa) erfarenheter som tidigare ackumulerats, på andra platser och vid andra tidpunkter. Den tydliga efterfrågan på tidigare erfarenheter som vi mött hos våra respondenter i våra fallstudier styrker även att det finns ett stort intresse i användarledet. Tillväxtverkets uppdrag bör vara en naturlig ingång för ett sådant lärande.

## Norge tydligaste utvärderingsstrukturen

Tillväxtanalys har låtit en norsk konsultfirma med mångårig utvärderingserfarenhet av det norska RO-instrumentet undersöka hur policyinsatser inom regional omställning utvärderas i fyra olika länder (Norge, Skottland, Kanada och Nya Zeeland).<sup>98</sup>

Tillväxtanalys hade i ett tidigare skede redan studerat Finland. Slutsatsen är att Norge har den tydligaste utvärderingsstrukturen av dem med utvärderingar både på insats- (kommun-) och programnivå. I övriga undersökta länder utvärderas endast programnivån. Insatserna tenderar där också mer ha karaktären av traditionell regional utveckling. Det kan noteras att Skottland har framtida planer på att använda sig av kausala effektutvärderingar som en del i utvärderingarna av UK Shared Prosperity Fund (UKSPF). Det avser då utvärderingar på programnivå.

Övriga iakttagelser är:

- Utvärderingar baseras vanligen på modeller inspirerade av programteori/-logik
- Flera datakällor används: litteraturstudier, enkäter, intervjuer och registerdata
- Datamängd och ambitionsnivå relaterar till programmets storlek
- Kontrafaktiska ansatser kräver större utvärderingsbudget och sker därmed mer sällan, i Norge enbart på programnivå.

I framtida utvärderingar i Norge kommer större tonvikt läggas på att fånga upp mer kvalitativa effekter, och i synnerhet utveckling av lokal utvecklingskapacitet/förmåga. En egenskap som bedöms vara betydelsefull för att kommunen ifråga ska kunna inträda i en

---

<sup>97</sup> Ett konkret exempel är de erfarenheter från Liernes omställningsarbete som Røyrvik kommun kunde dra nytta av i sin egen omställning. Se, Proneo, (2021), "Omstilling skal skape 30 nye arbeidsplasser".

<sup>98</sup> Oxford Research, (2023), "Hur utvärderas policyinsatser för att främja regional omställning?"



"positiv utvecklingspiral". Även om en kommuns utvecklingskapacitet bedöms som en betydelsefull egenskap i omställningssammanhang är den svår mätbar. En viss ledning finns hos den statliga aktören "Distriktssenteret"<sup>99</sup> som i en diskuterande text bland annat menar att begreppet kan uppdelas i fem delområden: ledning, kompetens, kultur, ekonomi (finansiering) samt tidsresurser.<sup>100</sup>

Vidare föreslås också kompletterande utvärderingar med längre tidshorisont, minst fem år efter att omställningsprogrammet avslutats.

## Reflektioner för svenska omställningsinsatser

Hur en utvärderingsstruktur skulle kunna se ut och vilken ambitionsnivå som kan vara lämplig i den svenska kontexten beror på policysystemets framtida utformning, finansieringsformer och Tillväxtverkets roll. Om Tillväxtverket får ett uppdrag som systemansvarig är det exempelvis rimligt att det inkluderar att utforma en lämplig struktur för lärande och utvärdering.

Det är därmed svårt att bli detaljerad i detta läge, det som generellt kan sägas är betydelsen av att bygga in en tydlig lärandedimension. Det gäller oavsett om framtiden innehåller enskilda insatser med lokal/regional finansiering eller ett system med ansökningsförfarande och projektfinsiering som i Norge. Det innebär dels att erfarenheter (positiva och negativa) från redan genomförda omställningsinsatser ska tas till vara på ett strukturerat sätt och göras lättillgängliga för andra aktörer inom systemet. Ett sådant ackumulerat lärande kan även användas av Tillväxtverket för effektivitetshöjande justeringar av sina processtödjande insatser. För att underlätta detta bör de utvärderingar som genomförs ha en gemensam struktur och innehålla såväl kvalitativa som kvantitativa inslag. Vidare bör särskilda lärseminarier vara ett intressant verktyg för erfarenhetsspridning, även i proaktivt syfte.

Vi ser tydliga förtjänster med att utvärderingsansvaret för enskilda insatser läggs på Tillväxtverket, utifrån den utvidgade roll som systemansvarig som vi föreslår. När det gäller mer resurskrävande, övergripande systemutvärderingar, där exempelvis effekter och kausalitet på ett bättre sätt kan fångas, är det rimligt med relativt långa tidsintervall. Ungefär vart femte år kan vara en realistisk ambition. Denna typ av utvärdering bör kunna utföras av Tillväxtanalys eller annan extern aktör med god erfarenhet av effektutvärderingar.

## Regelkartläggning

Ambition om skyndsamma insatser vid ekonomiska chocker kan kollidera med regelverk som är utformade för mer långsiktiga förhållanden. Vi ser indikationer på detta såväl i de näringslivsinriktade pandemistöden (delstudie 2b) som i "paketsatsningen" på Gotland (delstudie 2b) samt i de tre omställningsprocesser vi djupstuderat (delstudie 3). I andra studier, om stora etableringar, möter vi likartade erfarenheter.<sup>101</sup> En mer detaljerad

---

<sup>99</sup> Ett nationellt, statligt, kompetenscentrum som arbetar för att stärka kommuners och regioners förmåga att utveckla attraktiva och växande lokalsamhällen. Sorterar under Kommunal- och distriktsdepartementet (KDD).

<sup>100</sup> Distriktssenteret, (2022), "Utviklingskapacitet".

<sup>101</sup> Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust".

kartläggning om förekomst och eventuella behov av justeringar är ett annat exempel på uppgift som lämpligen skulle kunna inkluderas i ett uppdrag som systemansvarig.

### **Definitionsbehov**

Som tidigare nämnts sker i det närmaste kontinuerligt Anpassningar till marknadsförändringar. I normalfallet handlar det om mindre justeringar utan större konsekvenser för anställda eller den plats där verksamheten är förlagd. I denna studie har vi inriktat oss på "extraordinära" situationer med stora uppsägningar där substantiella konsekvenser befaras för såväl individer som lokalsamhälle. Det är i dessa fall som vi menar att systemet behöver tydligare strukturer, anpassade regelverk och särskilda insatser.

En konsekvens av att bygga strukturer och klarlägga rollfördelning är ett behov att kunna avgöra när – under vilka förhållanden – som dessa rutiner ska tillämpas. En sådan definition blir särskilt nödvändig om politiken väljer att tillskjuta ekonomiska resurser som föregås av ett ansökningsförfarande. Frågan kräver en egen diskussion och analys som sträcker sig utanför rapportens syfte, men vi vill ändå bidra med några medskick.

- *Relativ betydelse.* Någon gräns i absoluta tal på antal friställda är inte rimlig. Hänsyn måste tas till den lokala arbetsmarknadens storlek.<sup>102</sup>
- *Kontextuella förhållanden.* Indirekt påverkan på sysselsättning<sup>103</sup>, påverkan över kommungräns, pendlingsmöjligheter, lokal näringslivsstruktur, kommunens storlek och egna resurser är exempel på faktorer som bör vägas in.
- *Ackumulerad betydelse.* En serie av uppsägningar under en avgränsad tidsperiod ger en sammantagen konsekvens för lokalsamhället.

---

<sup>102</sup> Se även diskussionen om relativ sysselsättningsförlust i Figur 4.

<sup>103</sup> T.ex. risker för omfattande, negativa spridningseffekter i den lokala/regionala ekonomin (*riquet effect*), jmf Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience. Conceptualization and explanation".

## Resurser till projektledning

Betydelsen av en rutinerad och kompetent projektledare är en genomgående reflektion i såväl våra egna intervjuer som i det norska RO. Norska programutvärderare hävdar att *"våra evalueringer visar genomgående at prosjektledelse er det aller viktigste"*. Finansiering av en rutinerad projektledare för att på heltid kunna driva processen framåt blir därmed ett betydelsefullt inslag i omställningsprocessen. Små, resurssvaga kommuner har därvidlag ett annat utgångsläge än större mer resursstarka områden. Vi kan därför se behov att införa ett särskilt behovsanpassat stöd för projektledning för vissa resurssvaga, små kommuner i "extraordinära" omställningssituationer.

Vi ser följande fördel:

- *Tillgänglighet till kvalificerad projektledning*. Förutsättningarna för en effektiv omställningsprocess ökar för resurssvaga kommuner.

## Behovsanpassat stöd

I Norge som i de svenska fall vi studerat har kommunen varit den drivande parten. I Norge tilldelas kommuner med omställningsstatus särskilda projektmedel. I Sverige finns i nuläget inget sådant riktat projektstöd. Finansiering av en kvalificerad projektledare som snabbt behöver komma på plats är uppenbart ett resursbehov som avviker från upplägget i reguljära främjandesystem.

Det innebär att kommunens storlek och kapacitet blir en betydelsefull aspekt när det gäller tillgängliga projektresurser. Om någon av våra två identifierade alternativ till ett tydligare systemperspektiv väljs (se figur 7) bör därför också resursfrågan diskuteras. I alternativet med utvecklade rutiner, men utan specifikt instrument (kvadrant 2), finns inga generella projektmedel. I alternativet med specifikt instrument (kvadrant 1, liknande RO) förutsätts ett ansökningsförfarande som efter godkännande ger tillgång till ekonomiska projektmedel. Vi går inte närmare in på det här utan hänvisar för influens till delrapport 2a för mer detaljer om den norska designen.

Vi kan se behov att införa ett särskilt anpassat stöd för projektledning för vissa resurssvaga, små kommuner i "extraordinära" omställningssituationer. Behovet behöver ställas i relation till den "drabbade" kommunens egna resurser (kommunstorlek) och till nedläggningens/varslets relativa storlek.<sup>104</sup> Ett sådant riktat stöd kunde då också lämpligen koordineras med rådgivning från den erfarenhetspool som berördes ovan.

Ett alternativ för finansiering är att öka flexibiliteten i Tillväxtverkets hantering av anslag 1:1.<sup>105</sup> Inspiration skulle också kunna hämtas från Tillväxtverkets regeringsuppdrag om riktade statsbidrag för att utveckla företagsklimatet i 39 landsbygdskommuner, samt stöd till socioekonomiskt eftersatta kommuner.<sup>106</sup> Vi avstår för en mer detaljerad diskussion om kriterier eller omfattning.

Om stödet införs bör det utvärderas, lämpligen efter cirka tre år.

<sup>104</sup> T.ex. som en andel av den lokala arbetsmarknadens storlek. Se även diskussionen i avsnitt 0.

<sup>105</sup> Vilket även överensstämmer med diskussion i Tillväxtverket, (2022), "Slutrapport: Att bistå med insatser vid varsel och omställning N2020/02808".

<sup>106</sup> Se SFS (2018:152), Förordning om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner.

## Fler pusselbitar behövs!

Under ramprojektet har vi mött synpunkter och frågeställningar som vi inte haft möjlighet fångat upp i denna studie, men som vi ser relevanta att undersöka i andra sammanhang. Det handlar om:

- Varselhantering. Arbetsgivare har enligt främjandelagen (1974:13) en skyldighet att förvarna (varsla) Arbetsförmedlingen när en större mängd uppsägningar kommer att ske. Varslen hanteras med sekretess. I princip sker inga operativa åtgärder förrän uppsägningar har trätt i kraft. Det vore intressant att undersöka om informationen kunde utnyttjas på ett mer aktivt sätt för att öka möjligheterna till snabba insatser. Avvägningar måste då göras mellan omställningsambitioner och sekretess.
- När ambitionen att arbeta snabbt i extraordinära omställningssituationer möter ett regelverk för "ordinarie" förhållanden kan det, i vissa fall, upplevas som ett hinder. Erfarenheterna motiverar en studie som i mer detalj undersöker vilka regler som berörs, på vilket sätt och eventuella behov av justeringar.
- Det är svårt att tänka sig ett omställningsarbete som inte, i olika omfattning, involverar aktörer från såväl lokal som regional och nationell nivå. Det innebär att flernivåstyrning och flernivåkoordinering måste hanteras på ett effektivt sätt. Här skulle vi gärna se ett stärkt kunskapsläge. Hur hanteras dessa frågor inom tillväxt- och utvecklingspolitik? Finns det goda exempel att lära av? Finns det hinder som behöver hanteras?

# Referenser

## Skriftliga

- Arbetsförmedlingen, (2022), "Kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner". Dnr. Af-2021/0098 5624.
- Barca F m.fl., (2012), "The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches". *Journal of Regional Science*, Vol. 52, No. 1, sid. 134–152.
- Boschma R, (2015), "Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience". *Regional Studies*, Vol. 49, No. 5, sid. 733–751.
- Circle, (2022), "Regional development policy should focus more on the long term". *Circle Policy Brief*, 01-2022. Lund University.
- Eliason M & Storrie D, (2006), "Lasting or Latent Scars? Swedish Evidence on the Long-term Effects of Job Displacement". *Journal of Labor Economics*. Vol. 24, No. 4, sid. 831–856.
- Eliasson K & Hansson P, (2016), "Are Workers More Vulnerable in Tradable Industries?" *Review of World Economics*. Vol. 152, No. 2, sid. 283–320.
- Eliasson K, Hansson P, Ouraich I & Tynelius U, (2021), "Strukturomvandling och omställningspolitik i svenskt näringsliv". *Ekonomisk Debatt*. Vol. 49, No. 5, sid. 50–64.
- Eriksson RH, Hane-Weijman E & Henning M, (2018), "Sectoral and geographical mobility of workers after large establishment cutbacks or closures". *Environment and Planning A: Economy and Space*, Vol. 50, No. 5, sid. 1071–1091.
- Fallick BC, (1996), "A Review of the recent empirical literature on Displaced Workers". *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 50, No. 1, sid. 5–16.
- Fratesi U & Perucca G, (2018), "Territorial capital and the resilience of European regions". *Annals of Regional Science*. Vol. 60, No. 2, sid. 241–260.
- Grillitsch M, Martynovich M, Fitjar RD & Haus-Reve S, (2021), "The black box of regional growth". *Journal of Geographical Systems*, sid. 1–40.
- Hane-Weijman E m.fl., (2018), "Returning to work: regional determinants of re-employment after major redundancies". *Regional Studies*. Vol. 52, No. 6, sid. 768–780.
- Jans A-C, (2002), *Notifications and Job Losses on the Swedish Labour Market*. Doktorsavhandling. Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.
- Lundmark M & Malmberg A, (1988), *Industrilokalisering i Sverige – regional och strukturell förändring*. Avhandling (båda förf.). Uppsala: Kulturgeografiska institutionen, Univ.
- Martin R & Sunley P, (2015), "On the notion of regional economic resilience. Conceptualization and explanation". *Journal of Economic Geography*. Vol. 15, No. 1, sid. 1–42.
- Naldi L, Larsson JP & Westlund H, (2020), "Policy entrepreneurship and entrepreneurial orientation in vulnerable Swedish municipalities". *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol. 32, No. 7–8, sid. 473–491.

Nyström K, (2018), "Regional resilience to displacements". *Regional Studies*, Vol. 52, No 1, sid. 4–22.

OECD, (2015), *Back to Work: Sweden: Improving the Re-employment Prospects of Displaced Workers*. Paris: OECD Publishing.

Ohlsson H & Storrie D, (2012), "Long-term effects of public policy for displaced workers in Sweden: Shipyard workers in the west and miners in the north". *International Journal of Manpower*, Vol. 33, No. 5, sid. 514–538.

Olsson AR, Westlund H, Larsson JP, (2015), "Entrepreneurial Governance for Local Growth". I Kourtiti K, Nijkamp P & Stough R (Eds.), (2015), *The Rise of the City: Spatial Dynamics in the Urban Century*. Cheltenham: Edward Elgar, sid: 135–159.

Oxford Research, (2023), "Hur utvärderas policyinsatser för att främja regional omställning?". Underlagsrapport beställd av Tillväxtanalys.

Pozen DE, (2008), "We Are All Entrepreneurs Now". *Wake Forest Law Review*, Vol. 43, No. 1, sid. 283–340.

Regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS.

Regeringsbeslut 2020-04-02, N2020/00893.

Regeringsbeslut 2020-11-19, N2020/02808.

Regeringsbeslut 2020-12-17, N2020/03132. "Uppdrag till samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten".

Regeringsbeslut 2022-03-24, N2022/00781.

Regeringskansliet, (2016), "Hållbara Gotland". N2016/04387/FF.

SOU 1998:89, *Greppet – att vända en regions utveckling*. Söderhamnskommittén. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2019:65, *Långtidsutredningen 2019: huvudbetänkande*. Finansdepartementet. Stockholm: Norstedts juridik.

SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*. Kommunutredningen. Stockholm: Norstedts juridik.

Tillväxtanalys, (2011), "Föreställningar om regional sårbarhet". Working paper/PM 2011:48.

Tillväxtanalys, (2013), "Näringspolitik i kriser – vad kan vi lära av finanskrisen 2008–2009?". Rapport 2013:13.

Tillväxtanalys, (2013), "Ekonomiska kriser och friställning av arbetskraft – erfarenheter från 1990-talskrisen och finanskrisen". WP/PM 2013:25.

Tillväxtanalys, (2014), "Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdsolitik". Rapport 2014:04.

- Tillväxtanalys, (2014), "Samverkan inom ramen för flernivåstyrning". PM 2014:09.
- Tillväxtanalys, (2017), "Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?". PM 2017:10.
- Tillväxtanalys, (2020), "Nedläggningar och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön". PM 2020:05.
- Tillväxtanalys, (2020), "Ekonomiska kriser och näringspolitiska insatser – vilka är erfarenheterna från finanskrisen och 1990-talskrisen?". Opubl. Dnr. 2020/132.
- Tillväxtanalys, (2021), "Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga". Rapport 2021:05.
- Tillväxtanalys, (2021), "Statens roll vid friställningar och nedläggningar". Rapport 2021:02.
- Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust". PM 2021:01.
- Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?". Rapport 2022:03.
- Tillväxtanalys, (2022), "Fallstudie Norge: Regional omstilling". PM 2022:03:01.
- Tillväxtanalys, (2022), "Hur kan staten underlätta näringslivets framtida kompetensförsörjning?". Rapport 2022:01.
- Tillväxtanalys, (2022), "När en dörr stängs öppnas ett fönster". Rapport 2022:13.
- Tillväxtanalys, (2022), "Näringslivsfrämjande åtgärder under coronapandemin – erfarenheter och lärdomar". Rapport 2022:05.
- Tillväxtanalys, (2023), "Företagsstöd under pandemin – lärdomar inför framtida kriser". Rapport 2023:01.
- Tillväxtanalys, (2023), "Regioners motståndskraft och förmåga till återhämtning – en litteraturöversikt". Rapport 2022:13:01.
- Västra Götalandsregionen, (2016), "Utmaning Fyrbodalen: Utvärdering av insatser för omställning och förnyelse i Trollhättan och övriga Fyrbodalen". Utvärderingsrapporter 2016:2.

## Internet

- Barca F, (2009), "Agenda for a reformed cohesion policy". Independent Report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy.  
[https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/library-document/agenda-reformed-cohesion-policy-place-based-approach-meeting-european-union_en) [2023-05-03].
- Distriktssenteret, (2022), "Utviklingskapasitet". Version uppdaterad 25 augusti 2022.  
<https://distriktssenteret.no/artikkel/utviklingskapasitet-2/>. [2023-05-23].
- Innovasjon Norge, (2023), "Regional omstilling".  
<https://www.innovasjon norge.no/no/regional-omstilling/> [2023-03-08].

Kommunallag (SFS 2017:725). <https://svenskforsattningssamling.se/doc/2022638.html>. [2023-05-24].

Konjunkturinstitutet, (2023), "Konjunkturläget Mars 2023". <https://www.konj.se/download/18.234502b18722d2eb3210e8a/1680182652717/KLMar2023.pdf> [2023-05-09].

Krisinformation, (2022), "Krisanteringens grunder". Version uppdaterad 18 maj 2022, 15:11. <https://www.krisinformation.se/detta-gor-samhallet/mer-om-sveriges-krisanteringssystem/krisanteringens-grunder> [2023-05-12].

Lovdata, (2018), "Forskrift om Kommunal- og moderniseringsdepartementets distrikts- og regionalpolitiske tilskuddsposter forvaltet av fylkeskommunene (Forskrift for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler)". <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-05-23-747> [2023-05-10].

OECD, (2018), *Job Creation and Local Economic Development 2018: Preparing for the future of work*. OECD Publishing, Paris. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305342-en.pdf?expires=1685005984&id=id&accname=oid013866&checksum=74F199A64BB62C56A3352D0244513BAE>. [2023-05-25].

Oxford Research, (2021), "Evaluering av omstillingsprogrammet i Lierne". <https://www.innovasjon Norge.no/globalassets/0-ryddemappe--arkiv/regional-omstilling/verktoy/sluttevalueringer-eksempler/evaluering-av-omstillingsprogrammet-i-lierne-oxford-research.pdf>. [2023-05-23].

Proneo, (2021), "Omstilling skal skape 30 nye arbeidsplasser". <https://proneo.no/2021/09/omstilling-skal-skape-30-nye-arbeidsplasser/> [2023-05-10].

Prop. 1S (2021–2022), "Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak) for budsjettåret 2022". Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/9e8c0f244a0949598a7502c8d96096ff/no/pdfs/prp202120220001kmdddpdfs.pdf> [2023-05-11].

Proposition 1987/88:64, "Om särskilda regionalpolitiska insatser i delar av Bergslagen och norra Sveriges inland". [https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-sarskilda-regionalpolitiska-insatser-i-delar\\_GB0364](https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/om-sarskilda-regionalpolitiska-insatser-i-delar_GB0364) [2023-03-17].

Regeringens skrivelse 1999/2000:33. "Utvecklingsprogram för kommuner med särskilda omställningsproblem främst på grund av strukturomvandlingar inom Försvarsmakten". [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/utvecklingsprogram-for-kommuner-med-sarskilda\\_GN0333](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/skrivelse/utvecklingsprogram-for-kommuner-med-sarskilda_GN0333) [2022-02-17].

Regeringsbeslut 2016-06-30. "Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län", N2016/04642/RTS.

Regeringskansliet, (2022), "Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten". <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/departementsserien-och-promemorior/2022/12/rapport-fran-samordnaren-for-samhallsomstallning-vid-storre-foretagsetableringar-och-foretagsexp-i-norrbotten-och-vasterbotten/> [2022-12-12].



SFS 2011:109, *Regeringsform*. <http://rkrattsdg.gov.se/SFSdoc/11/110109.PDF>. [2023-05-24].

SFS 2017:868, *Förordning med länsstyrelseinstruktion*.  
<https://svensksforfattningssamling.se/doc/2022568.html>. [2023-05-24].

SFS 2017:870, *Förordning om länsstyrelsernas krisberedskap och uppgifter inför och vid höjd beredskap*. <https://svensksforfattningssamling.se/doc/2022569.html>. [2023-05-24].

SFS 2018:152, *Förordning om statsbidrag till socioekonomiskt eftersatta kommuner*.  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2018152-om-statsbidrag-till\\_sfs-2018-152](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/forordning-2018152-om-statsbidrag-till_sfs-2018-152). [2023-05-24].

Sveriges Domstolar, (2023), "Staten ska ersätta Nordkalk för utebliven kalktäkt på Gotland". Mål M 2296-20. 14 mars 2023. <https://www.domstol.se/nyheter/2023/03/staten-ska-ersatta-nordkalk-for-utebliven-kalktakt-pa-gotland/> [2023-06-07].

Table VIII, Employment 1850–2020. Swedish Historical National Accounts 1560—2020, Databas, Ekonomisk historia vid Lunds universitet.  
[https://www.lusem.lu.se/media/ekh/legs/forskning/database/shna\\_1300-2020/shna2023/shna2023tableviii.xlsx](https://www.lusem.lu.se/media/ekh/legs/forskning/database/shna_1300-2020/shna2023/shna2023tableviii.xlsx). [2023-05-17].

Tillväxtverket (odat), "Omställningsguiden",  
<https://tillvaxtverket.se/amnesomraden/regional-kapacitet/omstallningsguide.html> [2022-02-03].

Tillväxtverket, (2016), "Sårbara kommuner 2016".  
<https://tillvaxtverket.se/tillvaxtverket/publikationer/arkiveradepublikationer/publikationer2016/sarbarakommuner2016.1228.html> [2023-02-20].

Tillväxtverket, (2021), "Slutrapport: Uppdrag respektive erbjudande att genomföra insatser för tillväxt i Gotlands län".

Tillväxtverket, (2022), "Slutrapport: Att bistå med insatser vid varsel och omställning N2020/02808". Dnr Å 2020–5377.  
[https://tillvaxtverket.se/download/18.2a2ae249185be5f310f24577/1674741274612/Slutrapport%20Uppdrag%20att%20bist%C3%A5%20med%20insatser%20vid%20varsel%20och%20omst%C3%A4llning%20%C3%84%202020-5377\\_10.pdf](https://tillvaxtverket.se/download/18.2a2ae249185be5f310f24577/1674741274612/Slutrapport%20Uppdrag%20att%20bist%C3%A5%20med%20insatser%20vid%20varsel%20och%20omst%C3%A4llning%20%C3%84%202020-5377_10.pdf) [2023-05-12].

Trøndelag Forskning og Utvikling AS, (2010), "Langtidseffekter av omstillingsprogram".  
<https://distriktssenteret.no/wp-content/uploads/2013/04/rapport-langtidseffekter-av-omstillingsprogram.pdf> [2023-05-04].

Umeå universitet, (2023), "Det nya framtidslandet? Drivkrafter, utmaningar och möjligheter i relation till norra Sveriges (gröna) industrialisering". Uppdaterad version 2023-03-09. <https://www.umu.se/forskning/projekt/det-nya-framtidslandet/> [2023-04-11].

## Intervjuer, mejlväxling

Intervju med tjänstemän vid Innovasjon Norge (2021-09-14).

Intervju och mejlkorrespondens med Bjørn Brastad, prosjektleder Oxford Research AS, (2023-04-24, 05-05).

Mejlkorrespondens med Anne Helgesen, Spesialrådgiver, Innovasjon Norge (2023-05-02).

Mejlkorrespondens med tjänstemän vid KDD, (2022-02-14).



På vilket sätt statens insatser bidrar till svensk tillväxt och näringslivsutveckling står i fokus för våra rapporter.

Läs mer om vilka vi är och vad nyttan med det vi gör är på [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se). Du kan även följa oss på LinkedIn och YouTube.

Anmäl dig gärna till vårt [nyhetsbrev](#) för att hålla dig uppdaterad om pågående och planerade analys- och utvärderingsprojekt.

Varmt välkommen att kontakta oss!



**Tillväxtanalys**

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010-447 44 00

E-post: [info@tillvaxtanalys.se](mailto:info@tillvaxtanalys.se)

Webb: [www.tillvaxtanalys.se](http://www.tillvaxtanalys.se)