



Rapport 2025:01

Att landa en gigainvestering

**Erfarenheter och lärdomar från ett kommunalt
perspektiv**

Dnr: 2024/18

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Studentplan 3, 831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00

E-post: info@tillvaxtanalys.se

www.tillvaxtanalys.se

För ytterligare information kontakta: Sara Nordin

Telefon: 010 447 44 70

E-post: sara.nordin@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 bygga upp kunskap om hur kommuner hanterar beslutade storskaliga investeringar av det slag som får en betydande effekt på lokalsamhället. Vi utgår från fallstudier i Luleå, Boden och Skellefteå – kommuner som på många sätt ligger i framkant när det gäller den gröna omställningen och den samhällsomvandling som följer i dess kölvatten.

Det bör noteras att merparten av intervjuerna genomfördes under våren/försommaren 2024, vilket innebär att de inte har påverkats av de ekonomiska händelser som Northvolt har kommunicerat sen hösten 2024. Analysobjekten är vidare kommunerna (och deras arbete kopplat till investeringarna) och inte de investerade företagen.

Rapporten är skriven av Tillväxtanalys analytiker Anne Kolmodin, Jörgen Lithander, Sara Nordin och Ulf Tynelius.

Sara Nordin har varit projektledare. Projektets referensgrupp har bestått av biträdande professor Bo Persson, Linköpings Universitet; Fredrik Berglund, sakkunnig näringslivsfrågor, Sveriges Kommuner och Regioner; Peter Marklund, näringslivschef, Mörbylånga kommun; Örjan Hag, kansliråd, Landsbygds- och infrastrukturdepartementet samt Clara Zackariasson, projektmedarbetare, Tillväxtverket. Vi har fått värdefulla synpunkter från professor Brita Hermelin och biträdande professor Bo Persson, båda Linköpings Universitet, som har granskat rapporten. Tack för kloka kommentarer!

Ett särskilt varmt tack vill vi rikta till er som vi har intervjuat och som generöst har bidragit med er tid och kunskap.

Östersund januari 2025

Sverker Härd,
Generaldirektör, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	4
1. Inledning.....	7
1.1 Industripolitikens återkomst?	8
1.2 Kommunernas roll och utmaningar	8
1.3 Staten har vidtagit en rad riktade initiativ	9
1.4 Lära sig själv och andra.....	10
1.5 Syfte och frågeställningar	10
1.6 Definitioner och avgränsning.....	10
1.7 Tillvägagångssätt och metod.....	12
1.8 Disposition	15
2. Teoretiskt ramverk	16
3. Fallstudier – en introduktion	19
4. Fallstudie: Luleå.....	24
5. Fallstudie: Boden	42
6. Fallstudie: Skellefteå	62
7. Policydiskussion.....	80
7.1 Teoretisk reflektion	80
7.2 Iakttagelser.....	81
7.3 Fyra policyrekommendationer.....	88
Referenser	91
Bilaga	103

Sammanfattning

Sverige har en uttalad ambition att ha ett investeringsklimat i världsklass. I regeringens "Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft" nämns särskilt inriktningen på strategiskt viktiga investeringar som ligger högt i värdekedjorna.¹ En sådan internationell konkurrenskraft kräver generellt, och särskilt för denna grupp av investeringar, ett sammanhållet system; en hel kedja där attraktiva ramvillkor, investeringsfrämjande och en utvecklad mottagningsstruktur är viktiga delar.

I denna rapport fokuserar vi på mottagningsstrukturen – kedjans tredje länk ovan – och särskilt stora och/eller strategiska investeringar. Vi använder erfarenheter från tre fallstudiekommuner – Luleå, Boden och Skellefteå. Vi ser ett mycket omfattande arbete, betydligt bredare än sedvanligt näringslivsfrämjande. I hanteringen av investeringsrelaterade frågor möter kommunen nationella regelverk, strukturer och finansieringsmodeller som inte är konstruerade för sådana extraordinära händelser. Vi finner också att frågorna berör många politikområden och flera förvaltningsnivåer. Processerna är komplexa och snabba. Staten har efterhand agerat på olika sätt. Vi ser därför behov av utvärdering, strukturerat lärande av de erfarenheter som dragits och ökad samordning i framtida insatser, som kan vara till nationell nytta. Vi ser också fördelar med att ha en handlingsberedskap för särskilt stora och/eller strategiskt viktiga investeringar. Det ökar möjligheterna att snabbt och effektivt landa en sådan investering. Vi lämnar fyra policyförslag som stärker de möjligheterna.

Fokus på kommunernas roll och erfarenheter

Genom ett fyrtiotal intervjuer i tre fallstudiekommuner undersöker vi vilka policyrelevanta erfarenheter som vi kan hämta från det kommunala mottagningsarbetet. Det innebär att vi *inte* studerar de investerade företagens verksamhet eller utveckling. Vi är givetvis medvetna om Northvolts problem och att vissa investeringar har senarelagts, men vi menar att det inte minskar möjligheten att lära av de erfarenheter som har vunnits i själva mottagandeprocessen.

Centrala frågeställningar

Utifrån vårt lärandesyfte behöver vi veta vad som faktiskt sker och hur det sker. Vi använder därför de involverade aktörernas egna erfarenheter för att besvara rapportens centrala frågeställningar:

- Hur arbetar en kommun strategiskt och operativt vid en extraordinär investeringssituation?
- Vilka erfarenheter kan dras från deras arbete?
- Ser vi några systemhinder som behöver hanteras?

¹ Regeringskansliet, (2023), "Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft". Jämför även med Business Swedens "High Quality Investment" (HQI), se, t.ex., Riksrevisionen, (2023), "Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd". Se också två tidigare studier från Tillväxtanalys där en liknande typ av investeringar diskuteras: Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust" samt Tillväxtanalys, (2021), "Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter".

Fallstudiekommunerna

Bodens kommun har cirka 28 000 invånare. År 2022 offentliggjordes H2GS/Stegras planer på att där etablera Europas största, gröna vätgasfabrik. Sedermera kom satsningen även att innefatta ett stålverk för produktion av nästan fossilfritt stål. Stegra har vid årsskiftet 2024/25 påbörjat en omfattande rekrytering och enligt planerna ska cirka 1 500 medarbetare finnas på plats i början av 2026.

Skellefteå kommun, med cirka 77 000 invånare, har längst erfarenhet att hantera en gigainvestering av våra fallkommuner. Redan 2017 beslutade Northvolt att förlägga en batterifabrik till orten. Massiva investeringar har gjorts och en påtaglig inflyttning till kommunen har skett. Antalet anställda har varit över 3 000, men har i nuläget (januari 2025) reducerats till cirka 2 000.

Luleå kommun, med cirka 79 000 invånare, har i motsats till Skellefteå och Boden, ett annat utgångsläge. I Luleå sker både flera stora investeringar inom det befintliga näringslivet samtidigt som flera nyetableringar är på gång framför allt inom området grön omställning.

Lärande för framtida insatser

Sammantaget ser vi förtjänster med att sådana erfarenheter inte stannar i en enskild kommun, region eller myndighet utan samlat kan tas till vara och värderas. I förlängningen kan erfarenheterna ligga till grund för framtida, mer samlade insatser som snabbt är redo att införas. Expansionskommuner kan uppträda över hela Sverige och vi kan se fördelar med att redan på förhand ha en handlingsberedskap med ett antal evidensbaserade insatser att tillgå i den statliga verktygslådan.

Stresstest av "systemet"

Gigainvesteringar är förvisso ovanliga, men tack vara sin storlek blottlägger de svagheter och styrkor som även påverkar investeringsprocessen för investeringar i mindre skala. Under dessa extraordinära förhållanden provas arbetsätt, strukturer och regelverk som utformats för mer normala förhållanden. Ett sådant stresstest av "systemet" genererar en stor mängd erfarenheter.

En mångfald av frågor kräver samordning

Investeringar sker löpande runt om i Sverige. De allra flesta hanteras utan större problem inom befintliga strukturer. Men här fokuserar vi på en mindre grupp av investeringar av mer extraordinär karaktär, utifrån deras kunskapsinnehåll, strategiska betydelse eller storlek. Vi ser att det innebär stora utmaningar för de mottagande kommunerna. Det kan handla om utbildning, tillståndsprocesser, planeringsfrågor, kollektivtrafik, infrastruktur, välfärdstjänster, kultur, internationalisering, miljö, riksintressen, arbetsmarknad och inte minst bostäder. Det är tydligt att kommunerna har tvingats att agera utanför traditionella verksamhetsområden och uppdrag. Nya arbetsätt utvecklas och utvärderas samtidigt utan tillgång till något "facit".

Mängden av frågor och graden av komplexitet betyder också många kontaktytor med andra aktörer, planeringsnivåer och politikområden. Staten har också agerat på olika sätt genom enskilda insatser. Detta skapar sammantaget ett behov av samordning.

Snabba processer och prioriteringsbehov

Det är uppenbart att det privata näringslivets processer är snabba – och behöver vara så ur ett konkurrensperspektiv. Det finns en förväntan på, och ett konkret behov av, att kommunen ska hantera frågor och processer både skyndsamt och effektivt. En mycket tydlig uppfattning hos en majoritet av våra respondenter är dock att statliga aktörer och processer ofta fortsätter att arbeta i sin ”normala” takt och form, vilket förvisso kan vara logiskt utifrån en likabehandlingsprincip. Dessa kommuner ser, å sin sida, snarare långsamma processer och ovilja till prioriteringar som hinder för en framgångsrik etablering.

Här finns således en avvägning mellan att fullt ut vara ett konkurrenskraftigt etableringsalternativ (och kunna prioritera) eller att alltid följa ett lika-för-alla system. Ett annat sätt att uttrycka det är att säga att valet står mellan att ge sig in i en internationell etableringskonkurrens (med åtföljande risker och möjligheter) eller att sänka ambitionsnivån i det avseendet. Tillväxtanalys har i en tidigare rapport föreslagit möjligheten att kategorisera vissa investeringar som särskilt strategiska, vilket därefter skulle medföra viss särbehandling.²

Gigainvestering med möjligheter och risker

En gigainvestering med ett massivt tillskott av nya arbetstillfällen, inflyttning och ökade skatteintäkter kan ses som en attraktiv händelse för landets alla kommuner. Men det är ingen gratismåltid – det ställer också höga krav på kommunerna. Tydligast framträder tunga investeringsbehov, snäva tidsplaner och hög ekonomisk risk. Beroende på dels investeringens storlek och karaktär, dels den mottagande kommunens förutsättningar, kan det innebära en ökad skuldsättning för kommunen under ett antal år innan intäktssidan – om allt går som planerat – ”hinner i kapp”. Men det finns ingen garanti för framgång. Kommunens insatser och ekonomiska åtaganden löper en risk att helt eller delvis gå förlorade. En risk som idag i princip ligger helt på kommunen. Situationen är inte enkel.

Fyra policyrekommendationer

Vi lämnar fyra policyrekommendationer där syftet är nytta för AB Sverige – att ge denna delmängd av investeringar och berörda expansionskommuner bättre förutsättningar att bidra till ökad sysselsättning och hållbar tillväxt i hela landet. Det kan noteras att våra förslag, tydligast i punkt 1 och 3, ligger väl i linje med de kommittédirektiv som regeringen har utarbetat för det nystartade Accelerationskontoret.³ Vi anser att detta är ett betydande steg i rätt riktning. En skillnad är dock att vi föreslår en permanent systemstruktur.

Våra rekommendationer:

- Samla erfarenheter av tidigare insatser i samband med stora investeringar
- Inför en klassificering för särskilt stora och/eller särskilt strategiska investeringar
- En sammanhållen mottagningsstruktur aktiveras för dessa investeringar
- Möjlighet till riktat statligt stöd för samhällsomvandling

² Tillväxtanalys, (2021), ”We are in the business of trust”.

³ Regeringen, (2024), ”Kommittédirektiv Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning”.

1. Inledning

Staten arbetar aktivt för att stimulera etableringar i Sverige, genom exempelvis Business Sweden. Ambitionen är att ha ett investeringsklimat i "världsklass" och att särskilt prioritera strategiskt viktiga investeringar som är högt positionerade i värdekedjorna.

Den pågående industriella utvecklingen i norra Sverige, med fokus på bland annat fossilfri produktion, batteritillverkning och grön elförsörjning, ses som avgörande för att Sverige och EU ska kunna uppnå sina klimatmål och stärka sin konkurrenskraft inom den gröna ekonomin. Miljardbelopp investeras och samhällen ställer om.

De storskaliga satsningarna kan skapa ett betydande antal arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt, men medför också stora utmaningar. En stor del av ansvaret för samhällsomvandlingen vilar på kommunerna med en ökad efterfrågan på en rad kommunala tjänster. Investeringarna och nyetableringarna ska i sig hanteras på ett skyndsamt och effektivt sätt, samtidigt som företagens investeringar genererar ett ökat behov av omfattande kommunala satsningar. Infrastruktur, utbildning, bostäder och attraktivitet är några frågor på agendan. Det krävs insatser, resurser och anpassade arbetssätt för att hantera de nya förutsättningarna. Samverkan mellan kommun, region, stat och näringsliv blir också avgörande för att möta den växande efterfrågan på arbetskraft och säkerställa att samhällsservice och infrastruktur håller jämna steg med den snabba utvecklingen.

Internationell konkurrenskraft för "särskilt strategiskt viktiga investeringar" kräver ett sammanhållet system, en hel kedja där attraktiva ramvillkor, investeringsfrämjande och utvecklad mottagningsstruktur är viktiga delar.

Det är därför relevant att undersöka hur kommunernas näringslivsarbete påverkas och utvecklas under sådana förhållanden. Även om den initierade kraften kommer från näringslivet, medför investeringarnas storlek mer eller mindre en samhällsomvandling och involverar exempelvis även fysisk planering, bostadsförsörjning, utbildning, kultur och välfärdstjänster. Det väcker viktiga frågor: Hur arbetar kommunerna för att möta dessa utmaningar? Hur kan kommunerna balansera de nya kraven med sina befintliga mandat och resurser? Vad kan vi lära av dessa processer för framtida investeringar? Kan vårt ordinarie "system" hantera dessa extraordinära förhållanden eller går det att identifiera några systemhinder som behöver hanteras? Bör och kan staten göra något?

Denna rapport adresserar dessa frågor genom en huvudsakligen kvalitativ ansats, där Tillväxtanalys hämtar sin empiri från det lokala näringslivsarbetet i Luleå, Boden och Skellefteå i samband med de omfattande investeringar och etableringar som initierats och planeras i området. Målet är att identifiera policyrelevanta erfarenheter som i nästa led kan användas som underlag för att förbättra mottagningsstrukturen för kommande investeringar, oavsett geografi.

Rapporten utgör den andra delstudien i ett sammanhållet ramprojekt⁴ som fokuserar på lokalt näringslivsarbete i samband med stora investeringar och etableringar. Inom området omställning har Tillväxtanalys de senaste åren publicerat ett antal studier med olika perspektiv kopplat till omställning – både stora investeringar och stora företags-

⁴ Tillväxtanalys ramprojekt är ett större sammanhållet projekt som består av flera delstudier inom ett valt ämne.

nedläggningar (se bilaga). Denna rapport kan ses som ytterligare en pusselbit inom området.

1.1 Industripolitikens återkomst?

Sverige befinner sig i en ny näringspolitisk kontext, där länders inhemska strategiska prioriteringar i större utsträckning påverkar utvecklingen. Idag använder de flesta utvecklade länder på något sätt statliga stöd till specifika industrier för att stimulera tillväxt. Tydliga exempel på industripolitiska åtgärder är USA:s Inflation Reduction Act (IRA) och EU:s Green Deal Industry Plan (GDIP) där staten (eller EU) intar en mer koordinerande roll. Minst 70 procent av IRA:s medel är öronmärkta för att minska koldioxidutsläpp i energisektorer och få maximal effekt på privata investeringar. GDIP är EU:s svar på IRA och innefattar ny lagstiftning⁵ och åtgärder som TCTF⁶ för att underlätta finansiering och påskynda den gröna omställningen.

För Sverige, en liten öppen ekonomi vid den teknologiska fronten, är det svårt att tydligt definiera hur man bör navigera i denna nya kontext. Geopolitisk fragmentering och industripolitiska subventioner påverkar Sveriges konkurrens- och innovationskraft direkt och indirekt. För att öka förståelsen av frågan har Tillväxtanalys under hösten 2024 genomfört en webinarieriserie i tre delar.⁷

I denna rapport står dock inte det investerande företaget i fokus. Det är en viktig avgränsning att ha med sig i läsandet av rapporten. Här är det mottagningsstrukturen och framförallt kommunernas roll i detta arbete som står i fokus.

1.2 Kommunernas roll och utmaningar

Vid stora företagsinvesteringar ställs kommunerna både inför betydande utmaningar och möjligheter. För att möta dessa på ett effektivt sätt krävs en djupare förståelse för hur kommuner kan skapa förutsättningar för långsiktig hållbar utveckling, samtidigt som de stimulerar ekonomisk tillväxt och stärker den sociala välfärden.

När stora investeringar genomförs fungerar kommunerna som en central aktör i samarbetet mellan näringsliv, civilsamhälle och myndigheter på olika nivåer. Kommunernas hantering av investeringar är tätt sammankopplad med deras förmåga att balansera ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling. Enligt OECD spelar lokala myndigheter en nyckelroll i att utveckla policyer som stödjer hållbar ekonomisk tillväxt, samtidigt som miljöhänsyn och sociala faktorer vägs in.⁸ OECD pekar även på att lokala institutioner och deras lednings- och styrningsförmåga är en av flera viktiga faktorer som vägs in i företags investeringsbeslut.⁹

En central aspekt i kommunernas arbete är att utveckla den lokala infrastrukturen och säkerställa arbetskraftsförsörjningen. Storskaliga investeringar kräver en välutvecklad infrastruktur för både transport och energi, något som kommunerna behöver planera och

⁵ "Net-Zero Industry Act", "Critical Raw Materials Act" och "En reform av EU:s elmarknadsdesign".

⁶ "Temporary state aid Crisis and Transition Framework" (TCTF) och en ändring i reglerna av "Den allmänna gruppundantagsförordningen (GBER)".

⁷ Se, <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer-och-evenemang/seminarier/seminarier-tidigare/2024-09-26-webbinarieserie-industripolitikens-aterkomst.html>.

⁸ OECD, (2017), "OECD Territorial Reviews: Sweden 2017."

⁹ OECD, (2024), "Place-based policy for the future".

finansiera på ett effektivt sätt. Samtidigt är tillgången till kvalificerad arbetskraft central för näringslivets långsiktiga framgång, vilket gör kommunernas arbete med utbildning och kompetensförsörjning nödvändig för att möta industrins behov.

På en högre nivå är det också viktigt att förstå kommunernas roll som en del av ett flernivåstyrningssystem, där lokala, regionala och nationella aktörer samverkar. Enligt Hooghe and Marks är samverkan mellan olika styrningsnivåer avgörande för att kunna hantera de komplexa utmaningar som uppstår i samband med stora industriella investeringar.¹⁰ Kommunerna måste balansera sina lokala prioriteringar med nationella strategier, och deras förmåga att samarbeta med statliga aktörer och näringslivet kan vara en avgörande faktor för att framgångsrikt genomföra de planerade projekten.

1.3 Staten har vidtagit en rad riktade initiativ

Vi kan också konstatera att staten efter hand har fattat ett antal enskilda beslut för att stödja expansionskommunernas arbete med samhällsomvandlingen. Regeringen tillsatte i december 2020 en särskild samordnare för att främja koordineringen av de stora företagsinvesteringarna i Norrbotten och Västerbotten.¹¹ Uppdraget slutfördes i juni 2023, efter förlängning. I december 2023 beslutade regeringen att förlänga Tillväxtverkets uppdrag att samordna arbetet på nationell nivå avseende samhällsomvandlingen i norra Sverige, fram till 31 december 2026.¹² I juni 2024 tillsattes ett accelerationskontor som ska underlätta industrins omställning och samordna komplexa industrietableringar. Uppdraget gäller fram till 31 december 2026.¹³ I juni 2024 antog även regeringen en strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i norra Sverige.¹⁴

Staten har även vidtagit en rad andra enskilda initiativ, exempelvis för att påskynda processer inom infrastrukturområdet och underlätta bostadsbyggande. Regeringen gav i mars 2023 Trafikverket i uppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län.¹⁵ I juni 2024 fick Svenska kraftnät i uppdrag att se över hur el- och vätgasinfrastruktur kan samplaneras i Norrbottens och Västerbottens län.¹⁶ Regeringen gav även under 2022 i uppdrag att betala ut ekonomiskt stöd för samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län.¹⁷ Regeringen har

¹⁰ Hooghe L & Marks G, (2001), *Multi-level governance and European integration*.

¹¹ Regeringen, (2020), "Uppdrag till samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten". Protokoll vid regeringssammanträde 2020-12-17. N2020/03132.

¹² Regeringskansliet, (2023), "Tillväxtverket får förlängt uppdrag att stödja nyindustrialiseringen i Norrbottens och Västerbottens län". Pressmeddelande från Klimat och näringslivsdepartementet 2023-12-21. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/12/tillvaxtverket-far-forlangt-uppdrag-att-stodja-nyindustrialiseringen-och-samhallsomvandlingen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan/> [2025-01-10].

¹³ Regeringen, (2024), Kommittédirektiv Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning. Dir. 2024:57.

¹⁴ Regeringen, (2024), "Strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län".

¹⁵ Regeringsbeslut 2023-03-30. "Uppdrag att analysera åtgärder i Norrbottens och Västerbottens län". LI2023/02/196.

¹⁶ Regeringen, (2024), "Uppdrag att lämna förslag till hur el- och vätgasinfrastruktur kan samplaneras i Norrbottens och Västerbottens län." Regeringsbeslut 2024-06-27. KN2024/01431.

¹⁷ Regeringsbeslut 2022-03-10. Uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbotten att betala ut ekonomiskt stöd för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län. Finansdepartementet. Fi2022/00906.

därutöver avsatt 140 miljoner kronor till bostadsprojekt i norra Sverige under 2025, plus 10 miljoner kronor som avsätts till kreditgarantiavgifter i hela landet under 2025.¹⁸

Ovanstående insatser kan ses som exempel på riktade statliga initiativ som staten underhand vidtagit för att underlätta genomförandet av gigainvesteringarna.

1.4 Lära sig själv och andra

Det är viktigt ur ett nationellt perspektiv att Sverige har ett sammanhållet, fungerande system för att attrahera och landa stora företagsinvesteringar. Att studera hur kommuner arbetar i samband med stora investeringar (gigainvesteringar), som i fallen med Luleå, Boden och Skellefteå, ger insikt i hur lokalt näringslivsarbete hanterar de extraordinära situationerna. Det handlar inte bara om att attrahera investeringar till Sverige och en kommun, utan också om praktiskt mottagande och stimulans av positiva spridningseffekter. I detta uppstår tre typer av lärande. Internt i kommunen, mellan kommuner och på systemnivå. Med det senare menar vi erfarenheter från kontaktytor mellan å ena sidan snabba och komplexa investeringsprocesser och å andra sidan det befintliga regelverket, processer och strukturer framtaget för mer stabila förhållanden. Genom att identifiera dessa erfarenheter kan vi bättre förbereda andra kommuner och regioner att hantera liknande utmaningar och möjligheter.

1.5 Syfte och frågeställningar

Studien syftar till att bygga upp kunskap om hur kommuner hanterar *en beslutad* större företagsinvestering, eller som i Luleås fall flera. Studien ska fånga och återge aktörernas egna uppfattningar och bidra till en fördjupad kunskap och förståelse för rapportens *centrala frågeställningar*:

- Vad utmärker kommunernas strategiska och operativa näringslivsarbete vid en extraordinär situation med en eller flera stora investeringar? Vilka anpassningar behöver göras i den kommunala organisationen avseende exempelvis arbetssätt, beslutsfattande samt kontakter och samarbeten med andra offentliga aktörer och befintligt näringsliv?
- Vilka erfarenheter kan hämtas från dessa processer? Har vi en effektiv struktur för att samla in och sprida erfarenheter?
- Kan vårt ordinarie "system" hantera dessa extraordinära förhållanden eller går det identifiera några systemhinder som behöver hanteras? Bör och kan staten göra något?

1.6 Definitioner och avgränsning

Det finns skäl att redan inledningsvis dels definiera vad vi i denna rapport avser med vissa nyckelbegrepp, dels tydliggöra viktiga avgränsningar.

¹⁸ Regeringskansliet, (2024), "Regeringen vill satsa på att underlätta bostadsbyggande". Pressmeddelande från Landsbygds- och Infrastrukturdepartementet 2024-09-18.

Lokalt näringslivsarbete

Tidigare studier pekar på att den kommunala näringslivspolitikens innehåll har breddats över tid och blivit allt mer integrerad i ett sammanhållet utvecklings- och hållbarhetsperspektiv. Till exempel har delar av kulturpolitiken och utbildningspolitiken inkluderats. Utgångspunkten för denna utvidgning var en uppfattning att det behövdes mer av ett helhetsperspektiv när det gällde näringslivsfrågor. Ett stort antal funktioner i lokalsamhället ansågs tillsammans kunna bidra till en gynnsam lokal tillväxtmiljö.¹⁹

Utifrån den här studiens inriktning och frågeställningar definierar vi kommunalt näringslivsarbete som *”kommunala strategier och insatser som syftar till att påverka förutsättningarna för områdets näringsliv – befintligt såväl som tillkommande.”*

Definitionen innebär inte att själva genomförandet måste hanteras av kommunen, det kan exempelvis ske genom uppdrag till extern part. Definitionen innebär också att kommunala insatser för att påverka andra offentliga aktörer att vidta åtgärder inkluderas. Det kan exempelvis handla om en kommuns påverkansarbete riktat mot en statlig aktör för att tidigarelägga en nationell infrastrukturinvestering.

Investeringar

När vi i rapportens policydiskussion talar om investeringar avses genomgående en specifik delmängd – *”särskilt stora och/eller särskilt strategiska investeringar”*. Det finns således två styrande attribut, storlek och innehåll. En massiv investering utgör i sig själv en ekonomisk injektion, men ger också upphov till följdinvesteringar upp- eller nedströms i värdekedjan. Vi menar att investeringarnas storlek även tydliggör policyaspekter som är relevanta för inte fullt så voluminösa investeringar.

Det andra attributet handlar om investeringens faktiska innehåll och dess strategiska betydelse för Sveriges ekonomi. Den definitionen kan kort tydliggöras genom att citera regeringens strategi för utrikeshandel och investeringsfrämjande. Där framgår den statliga ambitionen inom investeringsfrämjande som att fokusera på företag och investeringar som ger: *”mervärde för svensk ekonomi i form av sysselsättning, kapital, kunskap, kompetens, innovation eller marknadsutveckling. Även små och kunskapsintensiva företag som kan tillföra central kompetens till den regionala utvecklingen i Sverige kan vara strategiskt viktiga.”*²⁰ Här finns således också en relativ betydelse där förhållanden på investeringsorten vägs in.

Tillväxtanalys har i tidigare rapporter använt det närliggande uttrycket stora kunskapsintensiva investeringar (SKI) som sammanför de båda attributen. Med SKI menades då: *”en investering i verksamhet som kännetecknas av stora kontinuerliga investeringar i immateriella tillgångar (kunskapsbaserat kapital) i den egna verksamheten och/eller ger upphov till sådana investeringar upp- eller nedströms i värdekedjan. Immateriella tillgångar omfattar de tre komponenterna (i) Datoriserad information, (ii) Innovativa tillgångar, och (iii) Ekonomisk kompetens. Stor avser i första hand de resurser som mobiliseras och/eller skapas som en direkt*

¹⁹ Hermelin B & Persson B, (2021), *Lokala näringslivspolitiska strategier – oreglerat men förväntat i mellanlandet mellan ekonomi och politik*. Hermelin B & Trygg, K, (2018), *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete – en studie om kommunernas näringslivsfunktioner*. Lidström, A. (1998), *”Utbildning och kommunal utvecklingspolitik”*.

²⁰ Regeringskansliet, (2023), *”Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft”*

effekt av investeringen (dvs. i verksamheten som sådan), men även investeringens potential för positiva indirekta effekter på ekonomin.”²¹

Rapportens empiri utgörs av mycket stora industriella realinvesteringar. I texten använder vi, liksom många andra skribenter inom området, frekvent uttrycket "gigainvesteringar". Giga syftar då på storlek (kommer från det grekiska ordet *gigas*, som betyder "jätte"). Någon exakt definition finns inte, men vår tolkning ligger i linje med Collans som pekar på tre kännetecken: (i) *large irreversible initial investment*, (ii) *long economic life* and (iii) *a long time to build*.²²

Avgränsningar

Vår ansats är lärande till nationell nytta. Vi använder därför våra tre case för att förstå vad som händer i en lokal mottagandeprocess av gigainvesteringar och dess följdinvesteringar samt vilka policyrelevanta erfarenheter vi kan hämta därifrån. I nästa led kan en sådan kunskap användas som underlag för att förbättra mottagningsstrukturen för kommande investeringar, oavsett geografi. Det innebär att vi *inte* studerar de investerade företagens verksamhet eller utveckling. Vi är givetvis medvetna om Northvolts problem och att vissa investeringar i studien har senarelagts, men det påverkar inte lärandemöjligheterna från själva mottagandeprocessen.

1.7 Tillvägagångssätt och metod

Det övergripande målet är således att bidra till djupare kunskap om kommunens roll och arbete vid en så kallad "positiv chock", det vill säga när storskaliga investeringar på ett drastiskt sätt omvandlar och påverkar sitt lokalsamhälle och sin region. Vi försöker även fånga upp vad framför allt involverade lokala aktörer anser att staten och det offentliga kan och borde göra för att underlätta omställningen och maximera effekterna av investeringarna.

Tillväxtanalys har därför valt ut tre kommuner i norra Sverige som fallstudier. Där har vi har intervjuat aktörer inom de berörda kommunerna som arbetar med eller har stor kännedom om det lokala omställningsarbetet, såväl direkt näringslivsinriktat som i ett vidare perspektiv. I analysens fokus står den kommunala förvaltningen i Luleå, Skellefteå och Boden, men också samverkan med kringliggande lokala och regionala aktörer. De företag som investerar eller etablerar sig analyseras däremot inte.

Intervjumaterialet ligger till grund för den empiriska analysen. Hur detta har hanterats metodmässigt beskrivs i följande avsnitt.

Tre fallstudier i norra Sverige

Designmässigt bygger rapporten på fallstudier.²³ Vi använder oss av ett huvudsakligen induktivt²⁴ tillvägagångssätt, där vi utgår från empiriska data för att identifiera mönster

²¹ Tillväxtanalys, (2021), "Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter", sid. 16.

²² Collan M, (2004), "Fuzzy Real Investment Valuation Model for Giga-Investments, and a Note on Giga-Investment Lifecycle and Valuation".

²³ Gerring (2007) beskriver ett fall som "ett rumsligt och tidsmässigt avgränsat fenomen som observerats vid en enda tidpunkt eller under en viss tidsperiod. Vidare information se t.ex. Yin (2009) och Andersen (2013).

²⁴ Deduktion är den klassiska vetenskapliga metoden som utifrån en referensram, t ex en teori eller en modell, formulerar hypoteser som testas mot verkligheten via observationer. Med induktion går man åt det motsatta hållet, nämligen från observationer i verkligheten till generalisering inom en teoretisk referensram.

och teman. Trots det förekommer även vissa deduktiva inslag, då tidigare teorier om lokal styrning och samverkan har påverkat de initiala hypoteserna och analysramarna. Urvalet av kommuner – Luleå, Boden och Skellefteå – är strategiskt gjort för att fånga variationer i hur olika kommuner hanterar investeringarna till följd av den gröna omställningen. Trots att de alla står inför liknande utmaningar är de tre kommunerna i olika faser. Det finns naturligtvis en mångfald intressanta investeringar i Sverige, men storleken på dessa gör dem framträdande. De utgör dessutom informationsrika fall med både likheter och skillnader, vilket skapar goda förutsättningar för lärande. I tillägg till det har Klimat- och Näringslivsdepartementet särskilt efterfrågat kunskap om den gröna omställningen i norra Sverige. I rapporten använder vi, beroende på sammanhang, omväxlande det fullständiga kommunnamnet, kortformen utan efterled samt enbart "kommunen".

Luleå: Ett diversifierat industriellt centrum

Luleå kommun, med cirka 79 000 invånare, har i motsats till Skellefteå och Boden ett annat utgångsläge. Luleå har både flera investeringar av befintligt näringsliv och flera nyetableringar på gång inom området grön omställning. Luleå domineras av tung industri så som SSAB och har även Luleå tekniska universitet, LTU, som en viktig aktör för utbildning och omställning. Kommunen har god ekonomi. Luleå har arbetat framåtblickande sedan några år med industrisatsningar som Luleå Industripark och har tagit lärdom både av ett uteblivet Stålverk 80 och en lyckad etablering av Facebooks datacenter.

Boden: I början av en stor etablering

Bodens kommun, med cirka 28 000 invånare, är precis i början av en stor etablering. 2022 offentliggörs H2GS/Stebras planer på att etablera Europas största, gröna vätgasfabrik i Boden, som sedermera även kom att innefatta ett stålverk för produktion av nästan fossilfritt stål. Idag är kommunens ekonomi ansträngd. Runt sekelskiftet drabbades kommunen av stora nedskärningar inom försvaret, en flytt av länssjukhuset från kommunen och befolkningsminskning. Bodens kommun hade precis som Luleå och Skellefteå tidigare arbetat fram en vision för kommunen som var väl förankrad hos både medborgarna och näringslivet. De hade också innan etableringsbeslutet påbörjat förvärvandet av industrimark i proaktivt syfte.

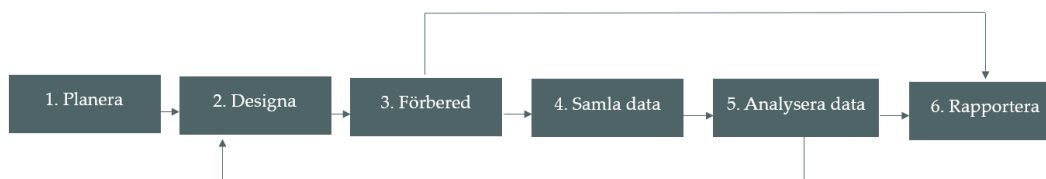
Skellefteå: Långt framskriden omställning

I Skellefteå kommun, med cirka 77 000 invånare, etablerade sig Northvolt redan 2017 med byggstart 2019. En kommun med stabil ekonomi och med ett brett kommunalt ägande som innebär med möjlighet att bestämma över viktiga områden. Flera år innan etableringen hade kommunen även arbetat fram en ny utvecklingsstrategi för kommunen som var väl förankrad bland både medborgarna och näringslivet. Skellefteå är den kommun som kommit längst i omställningsarbetet, här är den första etableringsfasen klar, inflyttningen har tagit fart och nya skeden i det kommunala arbetet ligger nu i fokus.

De tre kommunerna delar gemensamma utmaningar som rör arbetskraftsbehov, bostadsförsörjning, och investeringar i fysiska anläggningar, mark med mera, men deras olika faser och förutsättningar (se kapitel 3) skapar olika behov och prioriteringar.

Förberedelse av fallstudier

Figur 1 Fallstudiens upplägg



Källa: Yin, (2009)

Vi följer Yins modell. Efter att studien planerats, designats och förberetts med formuleringar av huvudfrågeställning och syften, litteraturgenomgång samt formulering av intervjufrågor, påbörjades arbetet med de semi-strukturerade intervjuerna.

Datainsamling med semi-strukturerade intervjuer

För att samla in data genomfördes semi-strukturerade intervjuer med ett 40-tal personer inom kommunal förvaltning, lokalt näringsliv och andra offentliga organisationer.

Respondenterna var fördelade på de tre kommunerna i studien. Den semi-strukturerade intervjumetoden ger flexibilitet, vilket gjorde det möjligt för oss att följa upp svar och utforska olika teman djupare när de dök upp under samtals gång. Denna flexibilitet är särskilt värdefull när man studerar komplexa och kontextberoende fenomen, som i detta fall med stora industriella investeringar. Intervjuerna genomfördes med lokala och regionala aktörer för att säkerställa att olika perspektiv och nivåer inom styrningen togs i beaktande, även om tyngdpunkten låg på den lokala nivån. Även en nationell aktör intervjuades. Såväl offentliga som privata aktörer ingick i studien.

Ett strategiskt urval av respondenter användes för att säkerställa att rätt personer, med insikt i lokala och regionala utvecklingsfrågor, inkluderades i studien.

För att komplettera och bredda urvalet tillämpades även snöbollsmetoden, där respondenterna rekommenderade ytterligare personer att intervjua med relevant kunskap. Utifrån den informationen fick vi insikt om när vi nått mättnad i de nyckelaktörer som vi vill intervjua.

Intervjuerna varade i stort mellan en och två timmar. De var tematiskt upplagda för att täcka de frågeställningar som studien behandlar och spelades in för att säkerställa en korrekt förståelse. Därefter transkriberades intervjuerna elektroniskt²⁵ för att minimera risken för missförstånd och säkerställa validiteten. Vid en majoritet av intervjuerna deltog två analytiker. Merparten av intervjuerna genomfördes under maj och juni 2024, med några uppföljande samtal senare i tid. I Skellefteås fall har vi även kunna nyttja kunskap från intervjuer i tidigare studier.²⁶

Kodning, triangulering och analys

Intervjuerna har analyserats med hjälp av tematisk analys, en metod som gör det möjligt att identifiera återkommande teman och mönster i kvalitativa data. Den reflexiva tematiska analysen²⁷, som tillämpades i denna studie, är särskilt användbar i fall som

²⁵ Txtplay.ai

²⁶ Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust" – erfarenheter från fyra investeringsprocesser samt Tillväxtanalys, (2024), "I spåren av en gigainvestering".

²⁷ Braun V & Clarke V, (2021).

dessa, där analytikern aktivt genererar teman från det empiriska materialet. De centrala stegen i denna analysmetod inkluderar att göra sig bekant med data, koda den, generera initiala teman och därefter förfina och namnge dessa teman som sedan ligger till grund för analysen som rapporten mynnar ut i. Denna process har resulterat i en rad teman som är centrala för att förstå kommunernas hantering av och arbete med stora investeringar.

Analysen och slutsatserna diskuterades av samtliga analytiker i projektet och har underbyggts av citat från respondenterna. Vid behov ställdes uppföljningsfrågor via mejl, telefon eller videosamtal. Även andra aktörer än respondenterna har kontaktats vid behov. Delar av rapporten har diskuterats med ett urval respondenter från kommunerna för att säkerställa en korrekt förståelse. Rapporten granskades också av två externa ämnessakkunniga akademiker.

För att säkerhetsställa mångsidighet i materialet då vissa respondenter möjligen kan tala i egenintresse eller representera sin organisations perspektiv, har triangulering använts. Triangulering innebär att flera datakällor jämförs för att säkerställa att den insamlade informationen är tillförlitlig. I denna studie har intervjuerna kompletterats med dokumentanalys och andra källor för att skapa en mer nyanserad bild av hur kommunerna arbetar med stora investeringar. Dokumentanalysen har gett ytterligare insikter i de strategier och policys som styr kommunernas arbete. Trots detta är det viktigt att understryka att resultaten i hög grad bygger på utsagor från de aktörer vi har intervjuat. Deras uppfattningar speglar inte nödvändigtvis hela populationen, men de ger oss sammantaget en djupare förståelse för det lokala näringslivsarbetet vid stora investeringar och stor omställning.

1.8 Disposition

Efter detta inledande avsnitt följer en kort diskussion kring relevant forskning som utgör ett teoretiskt ramverk. Sedan följer de tre fallstudierna som avslutas med en summering av lärdomar och erfarenheter. Kapitlen om fallstudierna bygger helt på kommunernas egna berättelser om hur de har arbetat för att möta företagsinvesteringarna, samt vilka erfarenheter och tankar de har från sitt arbete. Fallstudierna ska därför läsas som kommunernas egna berättelser, där deras erfarenheter och uppfattningar återges utan någon värdering från Tillväxtanalys. Därefter kommer en jämförande analys, följt av centrala iakttagelser och reflektioner av mer policyrelevant karaktär.

2. Teoretiskt ramverk

Då vår studie fokuserar på hur kommuner *agerar* vid en stor företagsinvestering, riktar vi vår uppmärksamhet mot den vetenskapliga litteraturen om *agency*. Under den senaste tio-årsperioden har det vuxit fram en omfattande forskning om *agency* (här avses aktörernas handlingsutrymme) och dess betydelse för regional förnyelse.²⁸

Agency handlar övergripande om hur både privata och offentliga aktörer kan *agera* för att påverka ett områdes utvecklingsbana. Det handlar om enskilda individer, grupper av individer samt organisationer, inom vilka kommuner ingår.

Agency kan handla om att *agera* för att vidmakthålla en regions, eller kommuns, position i en utvecklingsbana. Det kan också handla om att *agera* för att en region kan komma ur ett icke önskat stigberoende, genom uppgradering, diversifiering eller uppkomst av en ekonomisk verksamhet som kan leda in på en ny utvecklingsbana.²⁹

Grillitsch och Hansen identifierar tre kategorier av utvecklingsvägar för regional förnyelse kopplat till grön omställning.³⁰

1. Klättra inom hierarkier i globala värdekedjor genom att erbjuda gröna produkter
2. Större förändringar i befintliga industrier genom införandet av nya gröna teknologier och/eller introducera nya miljömässigt hållbara affärsmodeller
3. Uppkomsten av en helt ny miljövänlig verksamhet som inte baseras på historiskt kunnande i någon befintlig verksamhet i regionen. Den nya verksamheten blir på så sätt beroende av ett inflöde av aktörer och resurser utanför regionen.

Kategoriseringen kan ses som en fortsättning av tidigare forskning om regional förnyelse där begreppen "path extension", "path exhaustion" och "path creation" används.³¹

Agencys roller vid grön omställning

I en artikel av Sotarauta m.fl. undersöker författarna vilken roll *agency* spelar i den gröna omställningen i sex regioner i Finland, Danmark och Sverige.³² Forskarna försöker på så sätt bygga mer kunskap om vilka som utgör nyckelaktörerna vid en grön omställning i en region, vilken roll dessa aktörer spelar i förhållande till andra aktörer, samt om det finns skillnader mellan olika regioner avseende *agency*. Författarna finner i den

²⁸ Se exempelvis Stihl L, (2023), *Change agency in (old) industrial regions: Shaping new futures*; Moulaert F, Jessop B & Mehmood A, (2016), "Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development"; Steen M, (2016), "Reconsidering path creation in economic geography: Aspects of agency, temporality and methods"; Grillitsch M & Sotarauta M, (2020), "Trinity of change agency, regional development paths and opportunity space"; Grillitsch M et al., (2023), "Agency and economic change in regions: identifying routes to new path development using qualitative comparative analysis"; Gertler M, (2010), "Rules of the game: the place of institutions in regional economic change"; Hassink R, (2010), "Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas".

²⁹ Sotarauta M, Suvinen N, Jolly S & Hansen T, (2021), "The many roles of change agency in the game of green path development in the North".

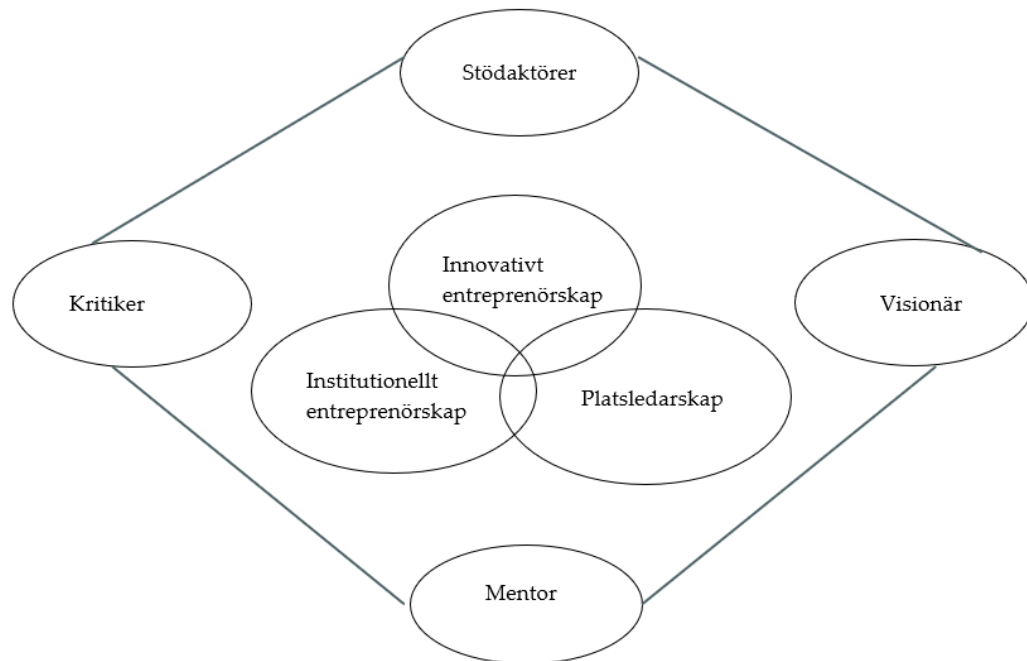
³⁰ Grillitsch M & Hansen T, (2019), "Green industry development in different types of regions". Se också Grillitsch M & Asheim B, (2018), "Place-based innovation policy for industrial diversification in regions."

³¹ Se Isaksen A & Trippel M, (2016), "Path development in different regional innovation systems: A conceptual analysis".

³² Sotarauta M, Suvinen N, Jolly S & Hansen T, (2021), "The many roles of change agency in the game of green path development in the North".

empiriska analysen att agency kan inta sju roller: institutionella entreprenörer, innovativa entreprenörer, platsledare, visionärer, mentorer, kritiker och stödaktörer.

Figur 2 Agencys olika roller i den gröna omställningen i sex regioner



Källa: Egen bearbetning av Sotarauta m.fl. (2021)

De tre centrala rollerna; institutionellt entreprenörskap, innovativt entreprenörskap och platsbaserat ledarskap utgör kärnan i förändringsprocessen, enligt Sotarauta et al., och är troligen de mest centrala funktionerna även för denna studie. Kommunernas arbete med den gröna omställningens investeringar är komplext, men deras direkta påverkan på och deltagande i institutionella och entreprenöriella processer, samt deras roll som platsledare ligger ofta i fokus.

- **Institutionellt entreprenörskap:** Sotarauta m.fl. visar att institutionellt entreprenörskap ofta är en kollektiv aktivitet, där aktörer på olika nivåer (lokal, regional, nationell) arbetar tillsammans för att förändra institutionella ramverk. Kommunerna har en central roll i arbetet med att skapa nya strukturer och ramverk som stödjer den gröna omställningen, exempelvis genom nya policys, samverkan med näringslivet och främjande av gröna investeringar.
- **Innovativt entreprenörskap:** Innovativa entreprenörer kan beskrivas som aktörer som ser och realiserar nya ekonomiska möjligheter, här ofta kopplade till gröna teknologier eller affärsmodeller. Kommunerna kan spela en roll som möjliggörare för sådana entreprenörer genom att skapa förutsättningar för innovation och etableringar.
- **Platsledarskap:** Platsledare mobiliserar resurser, kompetenser och aktörer för att skapa en gemensam riktning för utvecklingen. Kommunerna kan vara naturliga platsledare eftersom de har en överblick över lokala resurser och aktörer och kan

samla olika intressenter, som näringsliv, civilsamhälle och utbildningsinstitutioner för att arbeta mot gemensamma mål.

De fyra stödjande rollerna—visionär, mentor, kritiker och stödaktör—kan ge en mer fullständig bild av det institutionella och sociala system som påverkar den gröna omställningen och dess investeringar.

Utifrån syftet i vår studie fokuserar vi på de tre centrala rollerna i modellen, och vi återkommer senare till dessa roller när vi analyserar vår empiri i kapitel 7.1.

3. Fallstudier – en introduktion

Denna studie handlar om tre kommuner i norra Sverige – Luleå, Boden och Skellefteå – som alla står inför omfattande investeringar, särskilt inom den gröna industrin. Vi vill åter påminna om att fallstudierna återger kommunernas egna erfarenheter och uppfattningar, såsom de har kommit till uttryck i våra intervjuer.

I Skellefteå och Boden är det huvudsakligen en stor investering som dominerar – Northvolts batterifabrik i Skellefteå och H2 Green Steels/Stegras satsning i Boden. Luleå, å andra sidan, har flera stora pågående och planerade projekt, vilket ger kommunen en mer diversifierad investeringsbas. Även om den gröna omställningen är central i alla tre kommunerna, finns det flera viktiga skillnader som påverkar hur varje kommun hanterar sina utmaningar och möjligheter. Dessa presenteras i detta kapitel.

Figur 3 De tre fallens geografiska lokalisering i Sverige



Olika investeringsfaser

När det gäller investeringsfas befinner sig de tre kommunerna i olika stadier. Skellefteå ligger längst fram med Northvolts fabrik som redan är i drift och producerar batterier, medan de stora projekten i Boden och Luleå fortfarande är i tidigare utvecklings- eller planeringsstadier. Skellefteås försprång ger kommunen viktiga erfarenheter av hur man hanterar de konsekvenser som följer med den här sortens stora investeringar, såsom behovet av bostäder, inflyttare från både Sverige och andra länder och behovet av infrastruktur, något som kan vara värdefullt för Boden, Luleå och andra expansionskommuner att ta del av.³³

Geografi och infrastruktur

Den geografiska placeringen av kommunerna spelar också en roll. Luleå och Skellefteå är kuststäder, vilket ger dem fördelar i form av tillgång till hamnar³⁴ och sjötransporter.

³³ Luleå kommun, (2022), "Miljarder investeras i norr".

³⁴ Se t.ex. Luleå kommun, (2024), "Framtidens hamn i Luleå" och Skellefteå kommun, (2024), "Bygget av ny kaj vid Port of Skellefteå påbörjas".

Boden, som ligger längre in i landet, har istället ett starkare beroende av landbaserade transporter. Det innebär att Bodens transportlogistik behöver vara effektiv för att vara konkurrenskraftig. Här ser kommunen exempelvis behov av dubbelspår på järnvägssträckan Luleå-Boden.³⁵ Både Luleå och Boden har järnväg för gods och persontrafik. Skellefteå har järnvägsanslutning från stambanan, men bara för godstrafik. Planering för Norrbottniabanan, en kustnära järnväg mellan Umeå och Luleå, pågår. Trafikverket avvaktar startbesked från regeringen.

Låg arbetslöshet³⁶

Arbetslösheten i alla tre kommunerna var juni 2024 betydligt lägre än för riket. Lägst arbetslöshet hade Skellefteå med 2,8 procent, ungefär hälften så stor som rikets (6,6 procent). Luleå hade samma tid 3,9 procent arbetslöshet, och Boden 4,2 procent. Vi kan se en liknande arbetslöshetsutveckling för alla tre kommuner under perioden 2013-juni 2024. Skellefteå och Bodens kommuner hade i början av perioden högre arbetslöshet än riket, medan Luleå låg på samma nivå som riket. Under perioden sjunker arbetslösheten i alla tre kommuner, i Bodens fall sjunker den något långsammare under periodens början, jämfört med Luleå och Skellefteå. Från 2018 har kommunen lägre arbetslöshet än för riket. Skellefteå och Luleå hade lägre arbetslöshet än riket redan från 2014.

Näringslivsstruktur och sysselsättningsutveckling³⁷

För att ge en översiktlig bild av sysselsättningsutvecklingen i de tre kommunerna har vi fördelat den på fem branschgrupper: (i) Tillverkningsindustri, utvinning; (ii) Byggindustri; (iii) Handel, hotell och restauranger; (iv) Utbildning, vård och omsorg samt (v) Övriga tjänster. Sysselsättningsutvecklingen har utvecklats något olika i våra tre studiekommuner. I Skellefteå sker den kraftigaste tillväxten inom "Tillverkningsindustri och utvinning" från 2021 och framåt. Det är där vi återfinner sysselsatta i Northvolt. I övrigt ser vi att "Byggindustrin" dels växer tidigare än andra branscher och dels har den näst högsta tillväxten under perioden januari 2013 till mars 2024. Den massiva uppbyggnaden av Northvolt-fabriken är sannolikt en bidragande faktor, men även andra byggprojekt som initierats genom indirekta effekter av gigainvesteringen.

För Luleå och Boden ser sysselsättningsutvecklingen något annorlunda ut. I dessa båda kommuner har sysselsättningen minskat inom tillverkningsindustri och utvinning under perioden 2013–2023. Minskningen är relativt stor för Bodens kommun (minus 23 procent) och något måttligare för Luleå (minus 10 procent). I Boden återfinns den största sysselsättningsökningen inom handel, restaurang och handel som ökat med 17 procent från 2013 till mars 2024. Därefter märks en tydlig sysselsättningsökning inom byggindustrin som ökat med cirka 10 procent under perioden. Ökningen kan sannolikt förklaras av byggandet av Stegras (före detta H2 Green Steel) anläggning. Men ökningen drivs också av annat byggande, såsom bostäder.

³⁵ Trafikverket, (2022), "Samhällsekonomiskt beslutsunderlag, Luleå-Boden dubbelspår". Samlad effektbedömning.

³⁶ Källa: Arbetsförmedlingens registerbaserade statistik och inte SCB:s AKU. Motivet är att statistik från en mindre kommun passar AKU-metoden (telefonbaserad urvalsundersökning) sämre. Här är det också mer utveckling över tid än precisa ögonblickssiffror som står i fokus. Vad figuren visar är därför "andel inskrivna arbetslösa av den registerbaserade arbetskraften" och inte det officiella arbetslöshetsbegreppet.

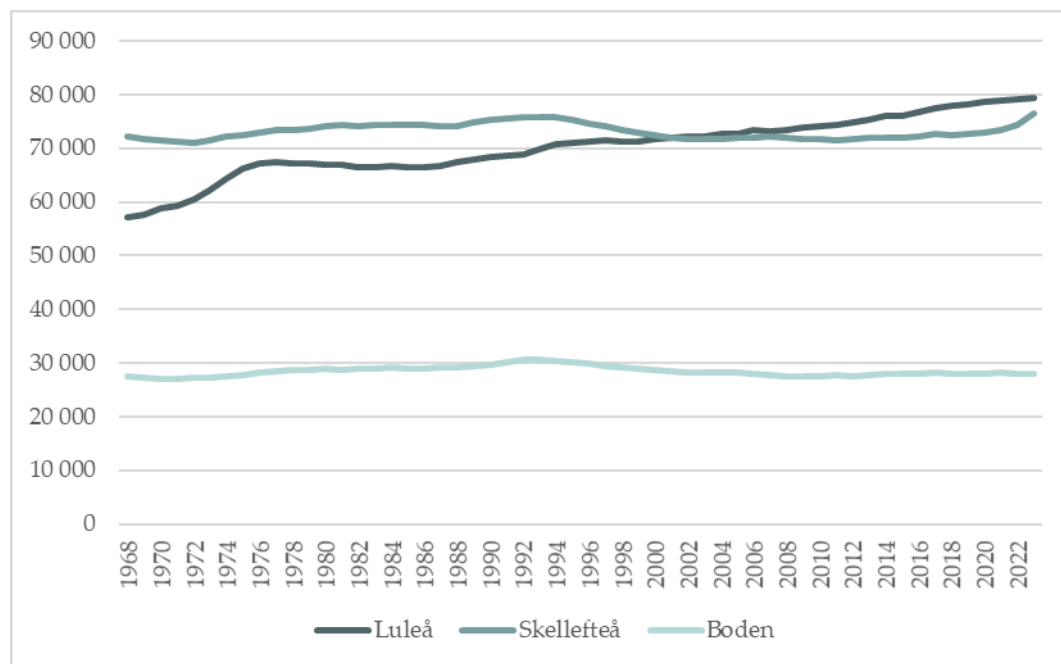
³⁷ Källa: SCB RAMS 2013–2021, SCB BAS slutlig statistik (2022) och preliminär statistik (2023–24).

I Luleå återfinns den största sysselsättningsökningen i byggindustrin som ökat kraftigt. I mars 2024 ligger den nästan 20 procent högre än 2013. Vi ser också att antalet sysselsatta bland "Övriga tjänster" ökat med ca 15 procent under perioden vilket pekar på en sysselsättningsökning bland privata tjänster. Ökningen har varit särskilt tydlig från 2020 till 2022.

Befolkningsutveckling

Luleå är den största kommunen av de tre med cirka 79 000 invånare. Skellefteå har 77 000 och Boden är minst med 28 000 invånare. Luleå har en längre och mer stabil historia av befolkningstillväxt och positiv ekonomisk utveckling än de båda andra.³⁸ Luleå har också en fördel av universitetet som är en viktig drivkraft för innovation och arbetskraftsförsörjning. Skellefteå har under de sista åren upplevt en snabb befolkningstillväxt, till stor del beroende på Northvolts etablering. Från 2021 till 2023 har befolkningen ökat med drygt 4 procent (3 149 personer), vilket placerar kommunen på sjunde plats bland de mest växande kommunerna för de åren. Boden har sedan mitten av 1990-talet haft en befolkningsnedgång, men står nu inför en liknande utmaning som Skellefteå, med en kraftigt förväntad ökning av arbetstillfällena och invånare.

Figur 4 Befolkningsutveckling i Luleå, Skellefteå och Bodens kommun. 1968–2023.



Källa: SCB

Administrativ kapacitet

Kommunernas personella resurser skiljer sig också åt. Skellefteå har drygt 8 100 medarbetare, Luleå 6 300 och Boden 2 300. Skellefteå och Boden har ökat antalet medarbetare de senaste åren medan Luleå ligger relativt konstant.³⁹ Boden har under kort tid även byggt upp kapacitet att hantera gigainvesteringen genom ett annat sätt att

³⁸ Se t.ex. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/>

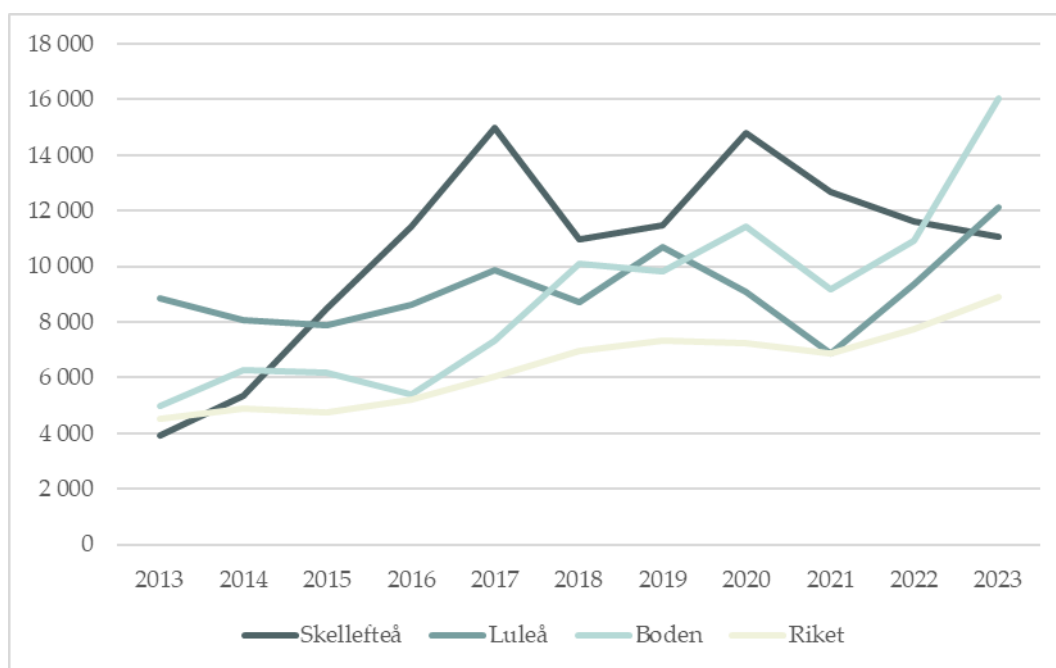
³⁹ Antalet heltidsanställda med månadslön (www.kolada.se.)

organisera arbetet på. Kommunen har dock relativt sett mindre ekonomiska resurser att sätta in än de större kommunerna.

Ökad belastning på den kommunala ekonomin

I alla tre fallstudiekommuner märker vi av en ökad belastning på den kommunala ekonomin. Investeringsutgifterna har ökat betydligt, och de ligger högre än riket.⁴⁰ Figur 5 visar att investeringsutgifterna påtagligt ökat i samband med etableringen av Northvolt i Skellefteå 2017 och Stegras etablering 2021 i Boden. I Luleå har investeringarna ökat kraftigt från 2021 då investeringarna i Luleå industripark började ta fart. Notera dock att investeringsutgifterna legat relativt högt även åren innan etableringarna.

Figur 5 Investeringsutgifter för Skellefteå, Luleå och Boden 2013–2023. Kr/inv. Kommun.



Källa: Kommuninvest, egen bearbetning

Vid en jämförelse mellan de tre kommunerna framträder vissa nyansskillnader. Den övergripande bilden av Skellefteå är att såväl kommunen som kommunkoncernen fortfarande har en förhållandevis stark ekonomi, trots omfattande kommunala investeringar både innan och efter Northvolts etablering. Kommunen har fortsatt hög soliditet⁴¹ (60 procent) jämfört med riket (31,4 procent) för 2023. Skuldsättningen har dock under tidsperioden ökat betydligt och ligger 20 procent högre än riket 2023, för kommunkoncernen cirka 80 procent högre än riket. Kommunen redovisar ekonomiska resultat som ligger klart högre än riket för perioden 2020–2023.

Även för Luleå framträder en bild av en ordnad ekonomi. Skulderna är lägre än för riket för såväl kommun som för kommunkoncern. Kommunens soliditet var 51,3 procent 2023, vilket är ca 20 procentenheter högre än för riket. Luleå uppvisar också högre ekonomiska

⁴⁰ Figur 5 visar investeringsutgifter för kommunerna. Inkluderas de kommunala bolagen, (kommunkoncernen), är investeringsutgifterna avsevärt högre. För Skellefteå uppgick de till 38 000 kr/inv. 2023, Luleå 24 000 kr/inv. och Boden 23 500 kr/inv. (Riket 17 800 kr/inv.)

⁴¹ Soliditet redovisas här inklusive pensionsåtaganden före 1998 som ej är upptagna i balansräkningen.

resultat sedan 2019 än riket, dock med undantag för året 2023. Den stora bilden är att Luleå har stark ekonomi trots höga investeringsutgifter under perioden.

För Boden ser vi större ekonomiska utmaningar. Skuldsättningen har ökat kraftigt från låga nivåer och ligger för 2023 i paritet med rikets. För kommunkoncernen ligger skuldsättningen drygt 30 procent högre än för riket. De ekonomiska resultaten ligger klart lägre än för riket under i princip hela perioden 2013–2023 och kommunens soliditet (17,9 procent) är klart lägre än för riket (31,4 procent).

Utbildning och forskning

Utbildningsresurserna är också viktiga för att förstå hur de tre kommunerna kan möta behoven av kvalificerad arbetskraft. Luleå tekniska universitet (LTU) som inrättades 1971 (då som högskola) spelar en central roll i regionens innovationskapacitet och kompetensförsörjning, vilket ger Luleå och Boden en stor fördel. Universitetet omsätter totalt 2 miljarder kronor per år, har närmare 17 900 studenter och 1 900 anställda. Luleå och Boden har vidare ett långtgående samarbete runt gymnasial utbildning och vuxenutbildningar och där vissa anpassningar gjorts utifrån de aktuella företagens utbildningsbehov. Skellefteå har sedan tidigare ett Campus där Umeå Universitet och LTU funnits på plats. För att säkerställa tillgången till kvalificerad arbetskraft har de nyligen utökat den högre utbildningen genom att bilda Skellefteå Universities Alliance där ytterligare sex lärosäten är anslutna. Kommunens YrkesVux har kraftigt ökat sin dimensionering efter gigainvesteringen.

Bostads- och samhällsplanering

Behovet av bostäder är en gemensam utmaning för alla tre kommunerna, men i olika skala. Luleå har en mer etablerad bostadsmarknad och en längre erfarenhet av stadsplanering för tillväxt. Skellefteå står inför en mer akut bostadsbrist på grund av den snabba befolkningsökningen, vilket inneburit att det kommunala bostadsbolaget kraftigt ökat sin investeringsnivå. Boden har snabbt försökt anpassat sin planering för att möta de kommande behoven.

På initiativ av regeringens samordnare startade Länsstyrelserna i Norrbotten och Västerbotten under hösten 2024, respektive 2023, ett initiativ för att underlätta bostadsbyggande genom aktörssamverkan mellan offentliga och privata aktörer. Länsstyrelserna är sammankallande i båda länen.⁴²

Det finns inga medel kopplade till initiativen (november 2024). Men det kan komma medel genom regeringens aviserade satsningar i budgetpropositionen för 2025, där regeringen aviserat att 140 miljoner kronor ska avsättas till bostadsprojekt i norra Sverige under 2025. Regeringen föreslår vidare att 10 miljoner kronor avsätts för sänkta kreditgarantiavgifter för hela landet 2025. Förslaget om sänkta kreditgarantiavgifter behöver sannolikt anmälas till EU-kommissionen för godkännande innan det kan införas. För att stödja industriomställningen föreslår regeringen att 1,53 miljarder kronor avsätts för åren 2025–2028 för att underlätta bostadsbyggande i norra Sverige.

⁴² Samverkansinitiativen benämns Bostäder i Norrbotten (BoNo) respektive Bosäter i Västerbotten (BOVä).

4. Fallstudie: Luleå

Platsen

Luleå kommun ligger i Norrbotten, Sveriges nordligaste län, precis söder om polcirkeln och täcker en yta på cirka 2 100 kvadratkilometer med lite drygt 79 000 invånare (2023). Luleås läge vid Bottenviken gör staden till en knutpunkt för både sjöfart och landbaserade transporter. Där finns en av landets största hamnar. Näringslivet i Luleå beskrivs av många som framträdande inom tung industri och teknologiska innovationer. Stålproduktion med SSAB i spetsen är sedan länge en viktig del, men staden är också känd för sina satsningar på grön energi och IT-infrastruktur.

Luleå är Norrbottens största stad och även regionens administrativa centrum, där både Länsstyrelsen och Region Norrbotten har sitt säte. Närmaste större stad är Umeå i grannlandet Västerbotten, cirka 260 kilometer söderut. Det finns goda förbindelser till de närmaste städerna Boden, Piteå och Skellefteå med pendlingsavstånd till de två förstnämnda.

Omställningsprocessen – prolog

Tidigare industrisatsningar har banat väg

Aktörerna i Luleå har tagit med sig flera viktiga lärdomar från tidigare industrisatsningar och etableringar. Lärdomar från Stålverk 80 och Facebooks etablering nämns särskilt i intervjuerna.

Stålverk 80

Stålverk 80 i Luleå var en ambitiös politisk satsning på att expandera stålproduktionen i regionen. Projektet initierades på 1970-talet och var tänkt att skapa betydande arbetstillfällen, men möttes av såväl oljekrisen som en nedgång på stålmarknaden och fullföljdes aldrig. *”Det var ett politiskt påfund. Det skulle ju rädda ’stackarna’ i norra Sverige”,* säger en näringslivsrepresentant och betonar att Stålverk 80 tillkom som ett politiskt initiativ, till skillnad från dagens mer marknadsdrivna satsningar.

Trots att projektet inte blev verklighet så resulterade det i viktiga lärdomar, som Luleå beskrivs ha dragit nytta av i samband med nutida industrisatsningar. Erfarenheterna från Stålverk 80 visade bland annat på vikten av långsiktig och noggrann planering för att kunna möta oförutsedda marknadsförändringar. Dessutom lyfte det fram behovet av att balansera visionära mål med strategier som har en förankring i verkligheten.

Stålverk 80 satte även igång processer som har bidragit till Luleås utveckling. En näringslivsrepresentant reflekterar:

”Då [på 70-talet] påbörjade Luleå byggandet av nya bostadsområden med vårdcentraler och förskolor, skolor och sånt. Stålverk 80 blev inte av, men hade inte Luleå gjort det då, då hade inte Luleå varit där det är idag.”

Bostadssatsningarna från den tiden lade grunden för en tillväxt som Luleå länge var ensam om i jämförelse med exempelvis Skellefteå och Boden. Satsningarna fortsatte och kompletterades med investeringar i infrastruktur, kultur, fritid och boendemiljöer, vilket

stärkte Luleås attraktionskraft. Dessutom etablerades högskolan med forskningsmiljöer under 1970-talet.

Stålverk 80 har även haft en långsiktig betydelse ur markhänseende. En kommunal tjänsteperson beskriver:

"Stålverk 80 kom långt. Man började till och med fylla ut stora vattenområden på Svartön och nya landområden skapades. Sen blev det stopp, men en del av de utfyllda områdena används idag för SSAB:s utveckling. De delar som var kommunal mark har vi nu sålt till bland annat LKAB för deras projekt."

Tillgången till kommunal mark kom senare att bli en flaskhals för Luleå.

Facebooks etablering

När Facebook (senare Meta) etablerade sina datacenter i Luleå med start 2013 beskrivs det som en viktig milstolpe. Genom att använda Luleås kalla klimat som naturlig kylning och nyttja den förnybara elen från till exempel vattenkraft, blev Facebooks etablering ett framgångsexempel som visade att och hur Luleå kunde attrahera nya typer av industrietableringar. Luleå och Norrbotten hade redan tidigare identifierat behovet av att attrahera stora, internationella investeringar, särskilt inom IT och datacenter i regionens utvecklingsstrategi. En näringslivsrepresentant förklarar: *"Arbetet med Facebook grundade sig i att man frågade sig 'Vad har vi för uspar⁴³ och hur kan vi paketera dem?' Att jobba lite på det sättet. Då handlade det lite mer om att sälja in... Vi hade under ett antal år byggt upp en säljorganisation."*

En annan viktig erfarenhet från Facebooks etablering är betydelsen av strategisk planering och ett nära samarbete mellan kommun, lokala näringslivsrepresentanter och företag. När Facebook etablerade sitt datacenter i Luleå, kunde kommunen snabbt hantera tillstånd och anpassa markanvändningen för att underlätta byggprocessen. Denna snabbhet och flexibilitet har visat sig vara avgörande för att attrahera fler investeringar och kommunen fortsätter att använda liknande tillvägagångssätt:

"[Facebook-etableringen] gav oss självförtroende att det går att göra saker mycket snabbare än vad alla andra säger är möjligt. Vi gjorde en rekordsnabb detaljplan som de sa 'det kommer aldrig att gå', men det gick. Det är en jätteviktig lärdom."

Detaljplanen som beskrivs som komplicerad tog sju månader att ta fram och fatta besluta om. Det hade tidigare betraktats som omöjligt, enligt kommuntjänstepersonen.

Med Facebook uppmärksammades även kompetensförsörjningsfrågan och behovet av att attrahera och ta hand om internationell arbetskraft, något som kom att förändra Luleå. En näringslivsrepresentant berättar:

"Facebook-etableringarna har påverkat hela Luleå på så sätt att vi har fått hit en massa mer människor. En helt annan beläggning på alla våra anläggningar. Det går knapp att få ett hotellrum i Luleå längre. Det går inte att få plats på restaurangerna på kvällarna. Det pratas hur mycket olika språk som helst. Det här kom i samband med Facebooks etableringar, så Luleå tog en

⁴³ Unique selling points.

viss förflyttning med den etableringen. En viss förflyttning som nu kommer att behöva vara jättemycket större.”

Erfarenheterna från Facebooks etablering har med andra ord hjälpt Luleå att förbättra sin beredskap för inflyttning och internationalisering. Bland annat arbetar kommunen idag med Kompetenslotsen, som är en verksamhet inom Luleå kommun som arbetar för långsiktig befolkningstillväxt och kompetensförsörjning genom samverkan med både privata och offentliga arbetsgivare. Inom verksamheten finns ”Team Flytta till Luleå”, kommunens inflyttningsverksamhet. Teamets huvudsakliga uppgift är att underlätta och stödja enskilda personer och familjer som vill flytta och etablera sig i Luleå.⁴⁴

Medan Facebooks etablering främst handlade om att attrahera ett specifikt företag genom att erbjuda en attraktiv etableringsmiljö, så är dagens gröna investeringar tydligare kopplade till en hel samhällsomvandling. Arbetet med Facebooks etablering hanterades till stor del ”under radarn” av ett fåtal involverade aktörer med strikt sekretess. Dagens investeringar i Luleå förutsätter en bredare mobilisering av offentliga och privata aktörer, som sker mer publikt.

Den gröna omställningen tar fart

I Luleå är det svårt att peka ut ett enskilt investerings- eller etableringsbeslut som startpunkt för de gröna investeringarna, eftersom det rör sig om ett flertal och inte en enskild gigainvestering som i Skellefteås och Bodens fall. *”De har en aktör att fokusera på, medan här är det en utmaning att det är så mycket som händer samtidigt”*, beskriver en näringslivsrepresentant. En annan skillnad är att flera investeringar i Luleå utgår från det redan befintliga näringslivet. Flera parallella processer och investeringar pågår och planeras samtidigt.

En kommunpolitiker förklarar: *”Det gör att vi behöver samarbeta på helt nya sätt, framför allt med näringslivet. Men även med myndigheter, med andra kommuner och andra aktörer för att hitta gemensamma lösningar för det som ska göras och för att få de här projekten att rulla vidare.”*

Den gröna omställningen i Luleå tog fart under mitten av 2010-talet och kan ses som ett resultat av flera samverkande initiativ och samarbeten. En avgörande milstolpe var lanseringen av HYBRIT-projektet (som presenteras i nästa avsnitt)⁴⁵. Projektet blev ett viktigt första steg mot en mer hållbar industrisektor i Norrbotten och banade också väg för fler investeringar och initiativ i regionen. *”Men jag pratar inte i termer av industriomvandling, utan här handlar det om en samhällsomvandling”*, understryker en näringslivsrepresentant i Luleå.

Industrisatsningar som Luleå Industripark (som beskrivs i nästa avsnitt) och den stora hamnutbyggnaden inom Malmporten-projektet⁴⁶ är också viktiga milstolpar i omställningen. Genom planer på att attrahera Northvolt till Luleå inleddes arbetet med det område där Luleå industripark idag ligger. En kommunal tjänsteperson berättar: *”Runt 2017 började vi planera Hertsöfältet. Området fanns sen tidigare med i vår översiktsplan.*

⁴⁴ Organisatoriskt tillhör båda Luleå kommuns arbetsmarknadsförvaltning.

⁴⁵ <https://www.hybritdevelopment.se/>

⁴⁶ En ny hamnplan på 750 000 kvadratmeter växer fram, som motsvarar mer än 100 fotbollsplaner. Se t.ex. <https://malmporten.se/om-projektet/> och <https://www.sjofartsverket.se/sv/farledsprojekt/malmporten/>

Egentligen så drog Luleå kommun igång planeringen för Hertsöfältet för att vi hoppades på att få Northvolt till Luleå. Men området var helt enkelt för litet och sen hamnade det i Skellefteå.”

Innovationer inom framför allt industrin i kombination med kommunens utvecklingsstrategier och klimatmål med en koldioxidbudget som skulle vägleda stadens utveckling mot klimatneutralitet år 2040⁴⁷ utvecklades till en omfattande samhällsomvandling med långsiktig hållbarhet i fokus.

Gigainvesteringar och nyckelaktörer



Källa: Vårt Luleå

Flera stora investeringar, initiativ och projekt syftar, enligt flera intervjuade, till att etablera regionen som ett nav för innovation och grön industri. Nedan är några av de största investeringarna som tar sin utgångspunkt i Luleå:

- HYBRIT-projektet:

Ett av de mest banbrytande projekten i Luleå är HYBRIT (Hydrogen Breakthrough Ironmaking Technology), som är ett samarbete mellan SSAB, LKAB och Vattenfall. HYBRIT syftar till att ersätta kol med vätgas i ståltillverkningen och är det första kända initiativet i världen för att producera fossilfritt stål i stor skala. En pilotfas pågick i Luleå mellan 2018 och 2024, där projektet kan beskrivas som centralt för Luleås strategi att minska koldioxidutsläpp från tung industri. Nästa steg är att bygga en demonstrationsanläggning i Gällivare.⁴⁸ Efter demonstrationsfasen planeras en fullskalig industriell produktion av fossilfritt stål. Målet är att etablera en konkurrenskraftig värdekedja för fossilfri järn- och stålproduktion, där LKAB tillverkar järnsvamp av fossilfri pellets, Vattenfall producerar fossilfri energi och SSAB producerar fossilfritt stål.

⁴⁷ Se <https://www.lulea.se/kommun--politik/sa-arbetar-vi-med/klimat/koldioxidbudget.html> och <https://www.lulea.se/kommun--politik/sa-arbetar-vi-med/klimat.html> Kommunen deltar även i samarbeten som EU:s NetZeroCities-projekt, Viable Cities och Klimatkommunerna.

⁴⁸ <https://www.hybritdevelopment.se>

Det är viktigt att notera att övergången från demonstrationsanläggning till fullskalig produktion är en komplex process som kräver ytterligare investeringar, teknikutveckling och godkännanden. Därför är det ännu inte fastställt när den fullskaliga produktionen kommer att påbörjas.⁴⁹

- Luleå Industripark på Svartön, Hertsöfältet

Luleå Industripark⁵⁰ är en strategiskt planerad industripark på Hertsöfältet, där flera gröna industriprojekt och aktörer inom fossilfri teknik etableras. Några av dess mest centrala aktörer presenteras nedan.

- SSAB:

Företaget beskrivs som en föregångare inom hållbar stålproduktion och planerar att investera cirka 50 miljarder kronor för att bygga ett nytt fossilfritt stålverk i Luleå. SSAB planerar att bygga ett nytt fossilfritt stålverk i Luleå, med en beräknad driftstart under slutet av 2028 och full kapacitet ett år senare, 2029.⁵¹ Anläggningen kommer att använda elektriska ljusbågsugnar och är en del av företagets satsning på fossilfri stålproduktion. Den förväntas minska Sveriges koldioxidutsläpp med sju procent och skapa flera hundra nya arbetstillfällen i regionen.

- LKAB - demofabrik för jordartsmetaller och järnsvamptillverkning:

LKAB investerar i grön teknik, både genom en demonstrationsanläggning för förädling av fosfor och sällsynta jordartsmetaller och i en omfattande omställning till järnsvamptillverkning. Det första fokuserar på att utvinna sällsynta jordartsmetaller och fosfor från restprodukter från gruvdriften som ska användas till gödselproduktion. Denna process ska bidra till att skapa hållbara lösningar för återvinning och minska beroendet av fossila resurser. Det är en investering på 800 miljoner kronor. Demonstrationsanläggningen planeras vara i bruk i slutet av 2026 och fullskalig produktion 2030.⁵² Järnsvamptillverkningen är en del av LKAB:s långsiktiga strategi att minska beroendet av traditionella pellets och minska utsläpp genom att använda vätgas i processen. De massiva investeringarna kommer att ha inverkan på både Luleå och andra delar av Norrbotten, där LKAB satsar på ny infrastruktur och teknik för en hållbar gruvdrift och materialproduktion.⁵³

- Talga – Batterianodproduktion:

Talga Group investerar i en anläggning i Luleå för att producera anodmaterial för batterier, tillverkat från grafit utvunnen i Norrbotten. I september 2023 påbörjade Talga markarbeten för anläggningen i Luleå Industripark och företaget planerar att slutföra anslagsförberedelserna under första kvartalet 2025.⁵⁴ Produktionen är tänkt att stödja övergången till eldrivna fordon och energilagringssystem genom att förse batteritillverkare med hållbart producerade komponenter. Anläggningen förväntas möta

⁴⁹ https://lkab.com/press/hybrit-lkab-blir-ansvarigt-for-bygget-av-demonstrationsanlaggningen-i-gallivare/?utm_source=chatgpt.com

⁵⁰ <https://luleaindustripark.se/>

⁵¹ Se t.ex. www.jernkontoret.se

⁵² <https://affarerinorr.se/nyheter/2024/oktober/lkab-investerar-demofabrik-for-jordartsmetaller/>

⁵³ <https://lkab.com/press/webbinarium-om-lkabs-koldioxidfria-framtid/>

⁵⁴ https://nyabgroup.com/sv/nyhetsrum/nyab-paborjar-arbeten-for-talga-vid-europas-forsta-kommersiella-batterianodfabrik/?utm_source=chatgpt.com

en växande efterfrågan på gröna batterimaterial sprungen ur den globala elektrifieringen.⁵⁵

- Uniper – Vätgashub och e-bränsleproduktion:

Uniper planerar att etablera en vätgashub i Luleå för att producera gröna bränslen, särskilt inriktade på maritim transport. Enligt tillgänglig information förväntas anläggningen vara i drift under 2028. ⁵⁶Anläggningen, som är en investering i miljardklassen, kommer att tillverka vätgas som kan omvandlas till e-bränsle, vilket gör det möjligt för rederier att byta till fossilfria drivmedel. Projektet beskrivs stödja både transport- och industrisektorns omställning till koldioxidneutrala alternativ.⁵⁷

- Power2Earth – Grön ammoniak och gödselproduktion:

Power2Earth planerar en anläggning för produktion av grön ammoniak och gödsel i Luleå, med en investering på 22 miljarder kronor.⁵⁸ Ammoniaken produceras med hjälp av vätgas och förväntas användas som både bränsle och råmaterial för miljövänligt konstgödsel. Anläggningen ska minska beroendet av fossila bränslen och erbjuda hållbara alternativ för jordbruk och energi. Power2Earth drivs av Fertiberia, Lantmännen och Nordion Energi.⁵⁹

I tillägg till dessa aktörer finns en lång rad andra mindre investeringar, både pågående och planerade.

Omställningsprocessen

Luleå kommun har arbetat strategiskt för att attrahera stora investeringar som stödjer den gröna omställningen. En av de viktigaste insatserna har varit att förbereda mark och skapa förutsättningar för verksamhetsområden genom detaljplanering och markanvisningar. Marken på Hertsöfältet fanns att tillgå, men det visade sig att efterfrågan var betydligt större. En kommunal tjänsteperson beskriver problemet:

”Vi har tyvärr inte kommunal mark för allt som ska hända i vår kommun. Vi har en ganska bra planberedskap vad gäller bostäder. Drygt 3000 bostäder i färdiga planer och vi har ganska bra rull på att planera för bostäder både på kommunal och privat mark. Bostadsplaneringen är inte vårt stora bekymmer. Mark för verksamheter och industri är mer utmanande... Nu är all mark här bortlovad och det finns 10, 20, 30 stycken som skriker efter mark.”

Bostadsfrågan lyfts inte upp som speciellt bekymmersam i Luleå, även om konjunkturen medför en del utmaningar. Det har funnits en strategi att bygga hela tiden även om den inte har varit kopplad till en viss etablering, utan mer som en grund för fortsatt tillväxt. Det är när det gäller kommersiella lokaler och på verksamhets- och industrisidan som behovet är stort och tillgången begränsande.

⁵⁵ <https://www.talgagroup.com/sv/talga-inviger-europas-forsta-anodfabrik-for-batterier/>

⁵⁶ https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/vatgas-i-sverige/botnialankenh2?utm_source=chatgpt.com

⁵⁷ <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/vatgas-i-sverige>

⁵⁸ Vi har efter intervjuerna noterat att projektet skjuts upp. Se t.ex. <https://www.atl.nu/power-2-earths-mineralgodselfabrik-i-lulea-forsenas-ytterligare> och <https://www.di.se/nyheter/jatteprojekt-kring-konstgodselskjuts-upp-igen/>

⁵⁹ <https://www.power2earth.se/>

Kommunens strategier

Luleå kommuns utvecklingsarbete baseras i stor utsträckning på Översiktsplan 2021, som innehåller strategier för att skapa "en hållbar och attraktiv stad för invånare, företag och besökare". Planen identifierar också mål och åtgärder för att uppnå en balanserad tillväxt, som inkluderar utbyggnad av infrastruktur, kollektivtrafik och bostäder.

En kommunpolitiker berättar: "*Vi jobbar ganska mycket med att göra nya finansiella modeller för att klara av att möta de behov som finns på relativt kort sikt. Och samtidigt säkerställa att det inte görs med en risk som Luleåborna tar i slutändan. Eller att vi behöver prioritera det som händer nu på bekostnad av skolor, vägar eller sådana saker.*"

Översiktsplanen har en långsiktig inriktning och revideras regelbundet för att anpassas till aktuella behov och förutsättningar. Den senaste versionen antogs av kommunfullmäktige 2021. Planen har tagits fram i nära samverkan med olika aktörer och intressenter för att säkerställa att den tar hänsyn till både nuvarande och framtida behov.

Arbetet kan delas in i sex huvudmoment:

För att skapa en tydlig och välgrundad översiktsplan inleddes arbetet med en *analys och samråd*. Samråden inkluderade offentliga möten med ett brett spektrum av intressenter och skriftliga enkäter för att samla in medborgarnas synpunkter. Därefter arbetade kommunen *fram strategiska mål och visioner*. Planeringsavdelningen tog fram ett strategiskt underlag där Luleås långsiktiga visioner definierades, med fokus på hållbar utveckling, växtzoner för bostäder och infrastruktur samt satsningar på innovation och näringsliv. Politiker från kommunfullmäktige deltog aktivt i att sätta de övergripande målen för planen.

I nästa fas, när mer detaljerade förslag togs fram, involverades även *externa konsulter och expertgrupper*. Under hela arbetets gång *var medborgardialog och samråd* viktiga för att säkerställa att alla hade möjlighet att bidra med förslag på översiktsplanens utformning. Detta var särskilt viktigt då planen skulle reflektera både invånarnas behov och de långsiktiga hållbarhetsmålen. När förslagen var färdiga sammanfattades de i ett slutgiltigt förslag som presenterades för kommunfullmäktige. Det var *kommunfullmäktige som fattade det slutgiltiga beslutet* om översiktsplanen 2021.

Översiktsplanen är inte statisk. Den *revideras och uppdateras* vid behov, vilket gör att den kontinuerligt anpassas för att möta förändringar i kommunen och samhället.

I översiktsplanen pekades ett antal centrala utvecklingsområden ut, däribland:

- Bostadsutveckling – Skapandet av fler bostäder för att stödja den förväntade befolkningstillväxten, med särskilt fokus på hållbarhet och energieffektiva lösningar.
- Grön och hållbar stadsutveckling – Att stärka Luleås gröna profil genom satsningar på förnybar energi, effektiv markanvändning och bevarande av naturvärden.
- Infrastruktur – Förbättrad kollektivtrafik, väg- och hamnförbindelser för att stödja industrins tillväxt och för att underlätta för invånare och besökare.
- Arbetsmarknad och utbildning – Fokus på att utveckla utbildningsmöjligheter och stödja den industriella omställningen som Luleå genomgår, särskilt inom den gröna sektorn.

- Klimatneutralitet – Luleå strävar efter att bli klimatneutralt och arbetar för att minska koldioxidutsläpp genom omställning till förnybara energikällor och hållbara bygglösningar.

Utvecklingsområdena stämmer till stor del överens med Bodens identifierade områden. Luleå och Boden beskrivs ibland informellt som "tvillingstäder"⁶⁰. I dagsläget representerar även de ledande kommunalråden samma politiska parti, vilket främjar samarbetet ytterligare. Genom samverkan kan de optimera sina resurser och stärka sin konkurrenskraft. Men det finns också skillnader mellan kommunerna, som vi berörde i kapitel 3.

Huvuddokument i Luleås översiktsplan är Program till Vision Luleå 2040. Visionen har tagits fram genom dialogturnéer, workshops och forum som har involverat medborgare, företag och andra intressenter. Arbetet har mynnat ut i ett antal prioriteringar för framtiden. Ursprungligen antogs visionen 2008 med sikte på år 2050, men den reviderades och målet justerades till år 2040 för att bättre anpassa sig till nya samhällsutmaningar och behov.

Vid sidan av visionen finns Planeringsstrategi 2023–2026, som behandlar hur mark och vatten ska användas. Det är ett verktyg för politiska prioriteringar, som identifierar de viktigaste frågorna som behöver hanteras under mandatperioden.

Kommunens nya arbetssätt

Arbetet med de gröna investeringarna har inte ett lika explicit startdatum i Luleå, som i Boden och Skellefteå. Flera vi pratar med menar att det var under 2021 som kommunen började förstå omfattningen och att mycket skulle komma att krävas av kommunen. Både den politiska nivån och tjänstemannanivån i Luleå kommun beskriver att de har tvingats att agera utanför traditionella kommunala mandat och ansvarsområden för att hantera den industriella omvandlingen i Luleå. En kommunpolitiker berättar:

"Vi har för länge sedan fått släppa tanken på vad som egentligen är ett kommunalt uppdrag eller inte. Vi inser ju att det här är väldigt bra investeringar. Det är väldigt bra investeringar för norra Sverige. Det är väldigt bra investeringar för Sveriges BNP. Det är definitivt bra för Luleå. [...] Vi jobbar jättemycket med de företag som har eller ska etablera sig här, för där är det tusen saker som behöver gå igång. Det mesta av det här sker ju på vår industrimark. De stora industrierna är på vår industrimark och de behöver lite olika saker. Vi jobbar med allt. Vi har väl nio, tio detaljplaner igång där för att det ska fungera."

Ett tydligt exempel där kommunen har utökat sitt mandat är elfrågan, där de tar en aktiv roll trots att det formellt sett inte är ett kommunalt ansvar. Samarbeten med olika aktörer, som i den så kallade "Luleåmodellen"⁶¹, är ett exempel på hur kommunen agerar tillsammans med Luleå Energi för att försöka säkerställa att omställningen kan ske i tid. Det pratas mycket om att investeringsfönstret är öppet just nu och att det inte finns tid att vänta:

⁶⁰ Med det menas att de är geografiskt närliggande städer med starka ekonomiska och infrastrukturella kopplingar. De samarbetar och kompletterar varandra på många sätt.

⁶¹Luleå Energi har tillsammans med ett antal aktörer i branschen jobbat för att "pressa luften ur elsystemet" i Luleåregionen och på så vis frigjort effekt som är nödvändig för den gröna omställningen som pågår. Detta arbete kallas numera för Luleåmodellen. Se t.ex. <https://www.luleaenergi.se/hallbarhet/luleamodellen/>

”Vi är inte regionnätägare. I Skellefteå är ju Skellefteå Kraft det. Vi i Luleå Energi är inte det, utan det är Vattenfall och Svenska Kraftnät. De kraftbeställningar som företagen här i stan ligger med, de är så stora att de hamnar utanför vårt nät. Det betyder att, om jag är lite formell så här, det är inte Luleå kommuns uppdrag att de får el. Det är det formella svaret. Fast det kan vi ju inte stå och vänta på, att de kanske får el och kanske kan vara i Sverige. Eller kanske inte... Utan då har vi fått göra ganska mycket insatser, inte minst använda Luleå Energi till att ta fram något de kallar ’Luleå-modellen’, där man har satt alla aktörer i samma rum och planerat hur elen ska användas. Och det är egentligen inte vårt jobb. Det är ett statligt bolag. Det är inte alls vår process. Men genom att vara med och dela vår erfarenhet och dessutom samla aktörer, vilket vi som kommun kan göra, så rör vi oss utanför det traditionella.”

Bilden kommunen ger är av en proaktiv hållning, där kommunen inte bara beskrivs stötta utvecklingen utan även tar initiativ för att hantera identifierade hinder trots att flera av dessa ligger utanför en kommuns traditionella verksamhetsområden och uppdrag.

Omorganisering för närhet

Behovet av att effektivisera kommunens arbete utan några större ökade ekonomiska resurser eller fler anställda⁶² beskrivs som problematiskt. Det kräver effektivitet, nytänkande och flexibilitet, vilket Luleå har försökt åstadkomma genom exempelvis en omorganisation⁶³ hösten 2024 som placerade planerings- och näringslivsarbetet direkt under kommunstyrelsen:

”Vi har genomfört en politiskt initierad omorganisation där bland annat mark-och exploateringsverksamheten och detaljplanering har flyttats till kommunstyrelsen, där redan översikt- och infrastrukturplanering fanns. Det var i samband med industrietableringarna när vi förstod att det var stora saker som skulle hända. Och det här har blivit lite typiskt för vår vardag – flera förändringar samtidigt. För ungefär tre år sedan så blev det en helt annan situation.”

Flera intervjuade menar att syftet var att få mer kontroll över frågorna, samtidigt som det skapade en möjlighet till snabbare beslutsvägar. Organisatorisk närhet kan korta ledtiderna och öka tydligheten, berättar en annan chef på kommunen: *”Det finns inget utrymme för att vara ineffektiva eller otydliga utan ska vi kunna jobba med den fart och den kraft som behövs, då behöver vi ha enkla och tydliga organisatoriska samband och enkla och tydliga uppdrag för att kunna nå dit vi ska.”*

En kollega fyller i:

”Det behöver gå väldigt mycket fortare. Det finns inte tid, så det måste gå fort. Volymen är mycket större, men det ekonomiska utrymmet är detsamma som förut och människorna är desamma. Så det är ju det är det som är tricket. Vad vi behöver göra tror jag vi har ganska bra koll på, men exakt hur vi ska göra, det försöker vi lista ut hela tiden. Varje dag försöker vi lista ut nya sätt att göra saker på, som fortfarande är väldigt demokratiska med processer som ska följas och lagstiftning som ska tas om hand samtidigt som vi behöver följa industrins tidsplaner.”

⁶² För kommunens planarbete har två nyanställningar skett 2024.

⁶³ Kommundirektören uppger att uppdraget i och med omorganisationen i stort sett är samma sett till omfattning (några tillkommande uppdrag finns, t.ex. påverkansarbete och besökskoordinering) men att det däremot är förändrat till inriktning, arbetssätt och fokus.

Metoderna utvecklas och utvärderas simultant utan att sitta på något "facit" i hand, med utmaningen att balansera demokratiska processer med industrins behov av snabbhet. Det beskrivs också som en möjlighet till förnyelse:

"Jag tänker att det finns mycket i den kommunala planeringen som går att göra mycket effektivare och bättre. Så att på något sätt är också det här ett tillfälle att försöka rannsaka sig själv och se hur man kan utmana sig själv till att bli bättre och effektivare."

En intressant jämförelse görs med Boden, som beskrivs som mer riskbenägen genom att inteckna framtida skatteintäkter i sin kommunala budget. Det kontrasteras mot Luleås något mer försiktiga strategi. Historiska och kulturella faktorer kan ha en förklarande roll här. Invånarna i Boden är mer präglade av tidigare nedläggningar och kan därmed ha en högre tolerans för risktagande, en känsla av att de måste ta chansen när den ges. Luleå kommun, som inte har upplevt samma typ av kriser sen Stålverk 80, har delvis ett annat förhållningssätt.

"De [i Boden] har varit väldigt, väldigt modiga i att de redan har intecknat kommande skatteintäkter. Det gör inte Luleå på samma sätt. Den acceptansen finns inte på samma sätt hos kommuninvånarna i Luleå, kanske för att Luleåborna är vana att Luleå lunkar på och växer medan det i Boden finns färskare minnen av nedläggning och avflyttning. Så det är mer självklart att de ska gå all in. I Luleå finns förväntningar att kommunen inte ska skapa för stora risker med skattepengarna."

Luleå har under lång tid präglats av en annan framtidstro. En del menar att Luleå därför inte är i samma "desperata" behov av investeringar. En kommunal tjänsteperson berättar:

"Innan allt det här hände så vi hade vi jättemycket att göra. Det var tryck på att få bygga i Luleå och det har väl varit, vi har pratat om tillväxt i 50 år i alla fall. Jag tror att det finns en annan mognad i vår kommunala organisation, i och med att vi har jobbat kontinuerligt med tillväxt, att planera för tillväxt."

Luleå Industripark

Det som sammanlänkar Luleås gröna investeringar och utgör navet är Luleå industripark på Hertsöfältet, med industrimark som ägs av Luleå kommun. Området utgör ett industrikluster med bland annat de centrala aktörer som har nämnts tidigare (se avsnitt 4.3).

Tidigare organisation och arbetssätt

Luleå kommuns drift av sina ansvarsområden kopplade till Luleå Industripark var först organiserat som ett projekt som drevs av kommunen. Det styrdes av en projektledare som ansvarade för att samordna bland annat planläggning, markfrågor och infrastruktur för att tillgängliggöra kommunal mark. När industriparken allt mer övergår från planeringsstadiet till genomförandefasen beskrivs projektformen som mindre effektiv. Det blev svårt att hantera komplexiteten och det ökade resursbehovet i takt med att fler industriprojekt började realiseras. Sedan 1 september (2024) har projektet lagts ner och kommunen har beslutat att arbetet med Industriparken ska ingå i ordinarie linjearbete, som beskrivs utförligare nedan.

När det gäller industrierna i parken så bildade de större aktörerna under 2023 samarbetsinitiativet "Green Industrial Forum", som är industriernas gemensamma samverkansplattform. En kommunal aktör berättar:

"Industriaktörerna i Luleå har lyckats väldigt, väldigt bra att på olika sätt samla sig, så att det finns en god plattform för att de gemensamt ska kunna göra insatser. När de nu kommer till ännu mera konkret genomförande så kommer de att tillsammans kunna agera och har tagit in konsulter som samordnar deras röst. De funderar på olika sätt hur de ska arbeta tillsammans, Det är allt ifrån att de pratar om att ha lokaler på stan dit man kan komma och droppa förbi och få information och få ställa frågor, och då är det inte SSAB ensam eller LKAB ensam utan att de kan göra det gemensamt så att man kan få hela bilden samlad. Det låter jättebra. Till att de har samverkat rent konkret kring elfrågan och gjort så att de har blivit duktiga på att dra nytta av varandra och ge och ta."

Green Industrial Forum möts regelbundet, medan kommunen deltar en gång i månaden för att diskutera samordningsfrågor och identifiera gemensamma utmaningar kopplade till exempelvis tillstånd, infrastruktur, bostäder och elkraft. En näringslivsrepresentant berättar: "Vi måste kunna tala med en röst och vara överens när allt ska göras samtidigt. Vi insåg ganska tidigt att om vi inte jobbar tillsammans så kommer vi att lägga krokben på varandra. Vi kommer att behöva mycket samma saker och då började vi prata i termer av kluster, av stordriftsfördelar." De kan tillsammans också ge kommunen bild av industrins behov på en aggregerad nivå. Samarbetet har bland annat lett till en avsiktsförklaring för att säkra boendeformer för entreprenörer och tillfälliga arbetare, vilket är avgörande för att hantera den stora tillströmningen av arbetskraft som omställningen kräver.

Nuvarande organisation och arbetssätt

Som vi redan har nämnt tog arbetet hösten 2024 en ny form och arbetet med Luleå Industripark integrerades i kommunens linjeorganisation. Den här förändringen markerade övergången från projektstyrning till linjebaserat arbete, där flera kommunala förvaltningar och bolag samverkar under en gemensam styrgrupp. Kommunen har även utsett en kontaktperson för att agera som lots mellan industrierna och kommunala instanser. Det ska stärka dialogen och bidra till att lösa problem snabbare genom att främja samarbetet mellan aktörer. Samtidigt har kommunen utökat sin kommunikation med medborgarna för att stärka förståelsen och acceptansen för industrins roll i samhällsutvecklingen, något som de menar att Luleå kommun och inte industrierna behöver stå som avsändare för.

Kommunens omorganisering av Luleå Industripark från projekt till linjeorganisation beskrivs ha medfört en tydligare struktur och effektivare samordning mellan kommun och industri. Den nya organisationen har, enligt kommunen, gjort det möjligt för dem att arbeta mer långsiktigt och effektivt med industriparken, samtidigt som industrin fortsatt kan verka inom sina egna strukturer med stöd av nätverk som Green Industrial Forum.

Kommunkoncernstyrgruppen för Luleå Industripark

För att hantera den gröna omställningen och de stora industrietableringarna i regionen finns även en kommunkoncernstyrgrupp för Luleå Industripark. Gruppen arbetar tvärfunktionellt med representanter från flera kommunala förvaltningar och bolag för att säkerställa en effektiv planering och genomförande av projekt kopplade till industriparken.

Gruppen består av representanter från följande områden:

- **Kommunstyrelseförvaltningen:** Inkluderar kommundirektören samt ledare för näringslivs-, plan- och markfrågor.
- **Samhällsbyggnad:** Representerad av samhällsbyggnadsdirektören, mark- och exploateringschefen samt detaljplanechefen, som ansvarar för den långsiktiga planeringen av industriområden.
- **Infrastruktur och serviceförvaltningen:** Ansvarar för investerings- och projektledning kopplad till infrastruktur och underhåll.
- **Kommunala bolag:** Deltagare inkluderar vd:ar för Luleå Kommunföretag (moderbolaget), Luleå Energi, Luleå Hamn och Luleå miljöresurs.
- **Kommunikationsteamet:** Arbetar med att samordna kommunens kommunikation kring industriparken och den gröna omställningen.
- **Kontaktpersoner för industrierna:** Dessa individer hanterar direktkontakt med de stora etableringarna och mindre företag inom området.

Kommunkoncernstyrgruppens mål beskrivs vara att skapa smidiga arbetsprocesser genom nära samarbete mellan olika aktörer. Detta så att kommunens arbete med Luleå Industripark genomförs effektivt och att resurserna används optimalt. Några av de viktigaste arbetsmetoderna inkluderar:

- **Regelbundna möten:** Gruppen träffas kontinuerligt för att samordna insatser och diskutera pågående projekt.
- **Samordning över förvaltningar:** Representanter från olika kommunala enheter arbetar tillsammans för att hantera tvärgående frågor som infrastruktur, säkerhet och planläggning. Det leder till en effektivisering av processer. Närvaron av nyckelaktörer i samma forum gör det möjligt att snabbt lösa problem och ta beslut.
- **Flexibla arbetsgrupper:** Vid behov bildas tillfälliga arbetsgrupper för att hantera specifika utmaningar, exempelvis kompetensförsörjning eller brottsförebyggande arbete i samband med industriområdets utveckling.
- **Bättre samarbete med industrin:** Genom kontaktpersoner och återkommande dialoger kan gruppen anpassa kommunens arbete till industrins behov.

Kommunkoncernstyrgruppen spelar därmed en viktig roll i att balansera kraven från storskaliga industrietableringar med kommunens övergripande samhällsutvecklingsmål.

Näringslivsarbetet

Luleå kommuns näringslivsarbete har också genomgått en förändring där det tidigare hanterades via Luleå Business Region, ett kommunägt bolag. Från och med 1 september i år (2024) har det istället integrerats som ett kontor inom kommunstyrelseförvaltningen.

Tidigare organisation: Luleå Business Region

Kommunens näringslivsarbete organiserades tidigare genom Luleå Business Region, ett kommunalt bolag som ansvarade för näringslivsutveckling och industrietableringar. Denna struktur innebar att vissa funktioner, såsom mark- och exploateringsfrågor, låg utanför bolaget och hanterades istället av den kommunala förvaltningen. Det kunde leda till en mer fragmenterad process, längre ledtider och ibland otydlighet när det gällde kontaktvägar för näringslivet.

Anledningar till förändringen:

- **Extern organisering:** Luleå Business Region var en självständig enhet, vilket gjorde att den inte var direkt integrerad i kommunens dagliga arbete.
- **Separata arbetsplatser och system:** Den fysiska och organisatoriska separationen försvårade snabb koordinering mellan kommunala avdelningar, särskilt när samhällsomvandlingen krävde samarbete över flera områden.
- Otydlighet i roller och ansvar.

Nuvarande organisation: En del av kommunens organisation

Sedan hösten 2024 har näringslivsarbetet integrerats i kommunens organisation genom Näringslivskontoret, som lyder under kommunstyrelseförvaltningen. Det innebär att näringslivsrelaterade funktioner nu samlas under ett tak tillsammans med ansvar för planering, exploatering och markfrågor. De ingår nu alltså i samma förvaltning, men inte i samma "kontor".

Den nya strukturen beskrivs ge en mer samordnad och effektiv hantering av näringslivsfrågor och samhällsomvandling, och förbättrar kommunikationen mellan alla involverade parter.

Förändringen har enligt kommunen medfört flera fördelar:

- **Effektivitet och samverkan:** Genom att vara en del av samma organisation och fysiskt arbeta nära varandra (t.ex. med plan- och markavdelningar) har kommunikationen förenklats och effektiviteten ökat. Mötet mellan olika aktörer sker nu smidigare och snabbare, utan att kräva tidskrävande digitala avstämningar. Fysisk närhet och gemensamma kontaktvägar har kortat ledtider, vilket kan vara avgörande för att stödja den gröna omställningen och pågående industriinvesteringar.
- **Bättre koordinering:** Genom att flytta in arbetet i linjeorganisationen minskar den organisatoriska fragmenteringen, vilket gör att resurser kan användas mer effektivt.
- **Större flexibilitet:** Näringslivskontoret kan snabbt identifiera och hantera frågor som faller mellan stolarna.
- **Tydligare mandat, roller och ansvar:** En etableringsprocess har utvecklats för att klargöra ansvarsfördelningen mellan olika aktörer, vilket har skapat trygghet och en ökad förmåga att driva ärenden framåt. Genom samlade resurser och etablerade kontaktpunkter kan både stora och små aktörer lättare navigera kommunens system.

Från näringslivets sida väcks delvis en liten oro att näringslivsarbetet ska påverkas av vad man beskriver som kommunens "förvaltande kultur" och att näringslivsfrågorna ska komma längre bort från företagen. Men ser också fördelar. En näringslivsrepresentant menar att de ser en positiv skillnad när det gäller tillgänglighet och snabbare återkoppling.

Utmaningar och pågående arbete

Även om samordningen har förbättrat effektiviteten, återstår fortfarande ett arbete för att stärka kommunens anseende hos det lokala näringslivet. Luleå kommun har rankats låg

på Svenskt Näringslivs undersökning av företagsklimatet. Det pågår också ansträngningar för att stödja det övriga befintliga näringslivet och säkerställa att de gynnas av den gröna omställningen, bland annat genom upphandlingar där lokala leverantörer inkluderas.

Attraktivitet och kompetensförsörjning

Samtidigt som kommunen försöker svara upp mot industrins behov så behöver de också tänka mer långsiktigt, inte minst när det gäller kompetensförsörjningen. Med låg arbetslöshet, stora pensionsavgångar och 5 000 nya arbetstillfällen som målbild blir det viktigt att skapa ett attraktivt samhälle som lockar inflyttare: *”Vi satsar mer på kultur, vi behöver bygga bostäder, vi behöver förstärka skola och vi behöver internationell engelskspråkig skola, vilket vi inte behövt tidigare. Så vår utmaning är att vi får gasa på allt samtidigt”*, berättar en kommunpolitiker.

För att möjliggöra omställning krävs inte bara att nya jobb skapas, utan även att bostäder byggs, skolor anpassas och kulturutbudet breddas. Som en del av arbetet med inte bara ett växande samhälle, utan också ett växande *attraktivt* samhälle har kommunen tagit fram rapporten *”Kulturens plats i framtidens Luleå⁶⁴”*, där de identifierar ett antal åtgärdsförslag⁶⁵ för att utveckla kulturen. Det pratas om att inte glömma bort vikten av *”livet mellan husen”*.

För att få en större acceptans för samhällsomvandlingen bland de som redan bor och verkar i Luleå blir det viktigt med både transparens och dialog, men också att försöka minska olägenheter som uppstår. En kommuntjänsteperson förklarar:

”Luleå är i en punkt när industrins omställning börjar märkas. I veckan gick en 74 meter lång transport från Luleå hamn till Boden och man fick bygga om rondellen. Tidigare har det inte riktigt synt i vår stad. Men nu börjar det göra det och då tror jag att det kommer att finnas ett ganska stort behov av att kommunicera, föra dialog och informera kring det här. Vi har sex stycken⁶⁶ industriaktörer i Luleå som var för sig är jättestora och i olika fas. Det är en kommunikativ utmaning.”

Luleå tekniska universitet (LTU) spelar också en viktig roll i stadens framtida utveckling och kompetensförsörjning. Samarbeten mellan kommunen och universitetet föreslås för att stärka utbildning och forskning inom en rad områden, däribland kultur, och för att tillgodose de kompetensbehov som uppstår i den industriella omställningen. Kommunen arbetar även med till exempel behovsanpassade vuxenutbildningar och yrkeshögskoleprogram.

Infrastruktur

Vid sidan om kompetensförsörjning nämns också behov av stora infrastruktuursatsningar. Här framkommer en frustration både bland privata och offentliga lokala aktörer. Det

⁶⁴ <https://www.lulea.se/samhalle--utveckling/framtidens-lulea/kulturens-roll.html>

⁶⁵ Rapporten betonar att kulturen inte bara är ett särintresse utan en viktig drivkraft i samhällsomställningen. Ett starkt kulturliv är avgörande för att Luleå ska bli attraktivt för nya invånare och för att behålla nuvarande befolkning, särskilt med tanke på den pågående industriella utvecklingen. Rapporten rekommenderar bl.a. en fördjupad kulturplan, bättre samordning mellan aktörer, och att kommunen fungerar som möjliggörare snarare än direkt arrangör av kulturevenemang. Den föreslår också att Luleå ska investera i sitt kulturliv som en del av den större omställningen för att skapa en hållbar och attraktiv stad för framtiden.

⁶⁶ Hamnen inräknad.

finns inte tid att vänta i fem, sex år på en ny infrastrukturplan, utan kommunen har behov som måste hanteras i realtid. En näringslivsrepresentant understryker: *”Det måste tillsättas resurser, alltså pengar och människor. Man pratar bara om infrastrukturen. Regeringen har gett i uppdrag till Trafikverket att skynda på infrastruktursatsningarna, men inga medel är tillskjutna, inga resurser. Det blir bara tomma ord”*. Malmbanan, Norrbottenbanan och dubbelspår mellan Boden och Luleå lyfts frekvent i intervjuerna och infrastrukturfrågorna hanteras lokalt och regionalt i olika nätverkskonstellationerna, där privata och offentliga aktörer möts.

Samverkan/kontaktytor med externa aktörer

Som vi redan har visat bygger mycket utvecklingsarbete i Luleå nu på centrala nätverk och samverkansplattformar. Den gemensamma insatsen och erfarenhetsutbytet mellan aktörerna beskrivs stärka de långsiktiga målen för omställningen.

På regional nivå, arbetar Luleå kommun även med Länsstyrelsen som bland annat är centrala i omställningsarbetet på tillståndssidan, Region Norrbotten och deras utvecklingsarbete, Svenskt näringsliv, Handelskammaren, Invest in Norrbotten och besöksnäringens företrädare Swedish Lapland, för att nämna några. På lokal nivå finns motsvarande samverkan med organisationer som Luleå Näringsliv och dess branschråd och Företagarna för att främja kompetensförsörjning och locka nya aktörer till regionen.

Centrala samverkansfrågor av mer regional karaktär tas i stor omfattning i nätverket AGON⁶⁷, som är en förkortning av Accelererad Grön Omställning i Norrbotten. Det är ett samverkansinitiativ på regional nivå som leds av Länsstyrelsen i Norrbotten. Nätverket spelar en central roll i att stötta regionens energiomställning och industriella investeringar. Här samlas en bredd av aktörer bestående av representanter från kommuner, företag som SSAB och LKA, samt andra centrala aktörer som exempelvis Svenska kraftnät och Vattenfall. Fokus ligger på att underlätta tillståndsprocesser och optimera de industriella etableringar som kräver stor energi- och resurskapacitet. Syftet är att koordinera arbetet för effektivare processer som underlättar den gröna omställningen i Norrbotten. AGON beskrivs ha en viktig funktion i den pågående utvecklingen och är ett exempel på hur samverkan i nätverkskonstellationer ha fått en allt större roll i Luleå de senaste åren.

Luleå tekniska universitet (LTU), som vi redan har nämnt, har en nyckelroll genom sin forskning inom hållbar teknik, förnybar energi och arktiskt byggande. LTU Business⁶⁸ arbetar med att stödja små och medelstora företag inom hållbar byggteknik och universitetet bedriver forskning för att utveckla lösningar som kan tillämpas direkt inom industrin. LTU:s samarbete med näringslivet har också lett till initiativ för att främja hållbara byggmetoder och teknologier som kan anpassas för nordliga klimatförhållanden, vilket kan stärka hela regionens konkurrenskraft.

⁶⁷ <https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/om-oss/vart-uppdrag/agon.html>

⁶⁸ <https://ltubusiness.se/>

Lärdomar och erfarenheter

Här summerar vi några centrala reflektioner som bygger på intervjuerna.

Utmaningar

Kapacitetsbrist och resursfördelning

Luleå kommun står inför en brist på tillgänglig kommunal mark och kommersiella lokaler, vilket begränsar möjligheten att möta efterfrågan från både lokalt näringsliv och nya etableringar av stora industrier: *"Vi har inte haft någon mark att kunna hänvisa till och inte så mycket lediga lokaler"*. Kommunens organisation, särskilt inom detaljplanering och samhällsbyggnad, beskrivs också som hårt pressad. Samma arbetsgrupper förväntas både stödja stora industriprojekt och hantera lokal tillväxt utan någon större förstärkning av resurser, vilket kan skapa flaskhalsar i processen. En näringslivsrepresentant ger sin syn på saken: *"Kommunen har närmat sig industrin och pratar mer i industriella termer. De har ansträngt sig jättemycket. Men kommunen är både stressad och pressad. De behöver tänka långsiktigt, men också vara här och nu. Det är en utmanande situation."*

Medborgarperspektivet och legitimitet

En central utmaning är att balansera de stora industriprojektens synlighet med det mindre lokala näringslivets behov. Medborgare och småföretagare känner sig ibland marginaliserade, särskilt eftersom de stora industriella projekten får majoriteten av det offentliga och mediala fokuset. Förändringar i stadsbilden, buller, ökad trafik och förlust av grönområden kan även väcka ett visst motstånd hos invånarna. Det är en svår balans att samtidigt förklara omställningens långsiktiga fördelar och hantera dess omedelbara negativa konsekvenser. Här är Luleå sett till fas bara i sin linda.

Finansiering och ekonomiska risker

Kommunen upplever att de tar stora ekonomiska risker för att möjliggöra den gröna omställningen. En kommunpolitiker säger: *"Efter Stålverk 80 är vi extremt medvetna om att vi inte vet hur marknaden kommer att se ut, och vi behöver säkerställa att det inte är luleåborna som tar den ekonomiska smällen om det inte blir som det var tänkt för företagen. Vi gör vårt yttersta för att hjälpa alla företag som vill investera och växa. Det är viktigt att de här företagen lyckas på så många plan. Men det kan inte ske på vår risk. Det är inte vårt uppdrag."* Flera intervjuade pratar om behovet av någon form av riskdelning mellan stat, kommun och näringsliv.

Trots att investeringarna skapar värden både lokalt och nationellt, upplevs fördelningen av resurser mellan kommuner och staten ojämn. Staten drar in betydande skatteintäkter från industrisatsningarna medan kommunen upplever att de står för majoriteten av de initiala kostnaderna, såsom infrastruktur, utbildning och samhällsservice. Den upplevda långsamma nationella byråkratin anses förvärpa situationen genom att försena statliga beslut och stöd, vilket kan tvinga kommunen att agera på egen hand. De känner sig ensamma i en ofta ny situation.

Byråkrati och arbetssätt

Den svenska förvaltningsmodellen, som bygger på rättssäkerhet och likabemötande, upplevs inte passa den hastighet och flexibilitet som omställningen och industrin kräver. Processerna upplevs långsamma och splittrade mellan olika aktörer, vilket försvårar samordning. En kommunpolitiker beskriver: *Den är väldigt mycket olika stuprör, där varje*

myndighet har sin sak. De ser ofta bara sitt uppdrag och inte den större helheten. Och Sveriges förmåga att som nation väga ihop intressena brister. Vi har väldigt långa system innan frågor kan lyftas till regeringen, utan de ligger hos myndigheter eller domstolar väldigt länge och den tiden har vi inte. Det är en väldigt snabb utvecklingstakt här. Då hinner vi inte med sådana system.” En näringslivsrepresentant menar att det borde vara möjligt att peka ut så kallade ”tillväxtgeografier”. Områden där det ges möjlighet till det hen kallar för ”regulatoriska sandlådor”, möjligheter att testa andra arbetssätt, där andra möjligheter ges och där myndigheterna inte bara jobbar som ”upphandlingsenheter utan verkligen jobbar tillsammans”. En annan näringslivsrepresentant är inne på samma linje och säger: *”Jag tror att det ibland måste gå att tänja lite på gränserna när man är i ett sånt här expansionskede.”*

Demografiska och sociala utmaningar

Luleå behöver locka unga familjer och arbetskraft, men detta kräver också investeringar i bostäder, skolor och samhällsservice innan nya invånare kan flytta in. Men bostadsbyggandet bromsas ibland av höga byggkostnader och svårigheter att få ihop ekonomiska kalkyler i dagens konjunkturläge. Även om bostäder beskrivs som ett mindre problem i Luleå än Boden och Skellefteå, så står kommunen inför dilemmat att investera i infrastruktur och service för framtida invånare, trots att dagens skatteintäkter inte alltid räcker till.

Lärdomar och framgångsfaktorer

Tidiga samarbeten och dialogbaserade processer

Kommunen har lärt sig att tidiga insatser med flera aktörer kan korta ledtider och underlätta samverkan. Exempelvis har Luleå underlättat för Svenska Kraftnät att förkorta byggtiden för kraftledningar genom att samarbeta redan i planeringsfasen. Denna dialogbaserade metod har också visat sig effektiv i arbetet med energibolag och försvaret. *”Det fanns ett tvärsektoriellt tomrum att fylla. Grupperingar har alltid funnits, politiska grupperingar och myndighetsmässiga sammankomster, men inte något som skar mellan flera aktörer och utifrån frågor som berörde alla”,* förklarar en näringslivsrepresentant.

Transparens som strategiskt verktyg

Luleå arbetar aktivt för att öka transparensen och visa vad som görs, både genom öppna seminarier och informationsinsatser riktade till medborgare och företag. Detta kan leda till stärkt förtroende och skapa en bättre förståelse för kommunens prioriteringar, även om det fortfarande finns utmaningar med att nå fram till alla grupper.

Attraktivitet genom kultur och livskvalitet

Kommunen ser vikten av att investera i kultur, utbildning och infrastruktur för att göra staden attraktiv för ny arbetskraft och deras familjer. Initiativ som gratis bussar för barn under sommaren och en kulturgaranti⁶⁹ är exempel på satsningar som stärker Luleås profil som en stad för unga och familjer.

Internationell synlighet men nationell kunskapsbrist?

Delegationer från Europa har visat stort intresse för Luleås arbete, vilket skapar möjligheter att lära av andra och attrahera investeringar. Däremot upplever kommunen

⁶⁹ Med Kulturgarantin är alla från fyra år upp till sista året på gymnasiet garanterade minst en kulturupplevelse per läsår.

att de saknar motsvarande engagemang från nationella politiska aktörer i Sverige. Känner de statliga nationella aktörerna verkligen till allt som sker i Luleå, är en fråga som lyfts av flera som vi pratar med. En kommunpolitiker säger: *"Jag tror inte riktigt man förstår magnituden i det som händer och vilka stora steg man behöver ta i form av nya arbetssätt och nya inriktningar. Även på statlig nivå."*

En näringslivsrepresentant delar uppfattningen och säger: *"Det krävs en typ av omorganisation för att möta en sådan här positiv chock, som också kan vara en väldigt stressande chock. Vi har brutit lite ny mark. Jag beskriver det som ett paradigmskifte i dess rätta bemärkelse. Det här är så pass omvälvande och verkligen ett nytt kapitel för en kommun som förvisso alltid har haft en viss tillväxt, men nu är det någonting helt annat vi skådar. Det är ett strukturellt och systematiskt paradigmskifte som sker utifrån."*

5. Fallstudie: Boden

Som vi tidigare nämnt återger texten nedan kommunens egna erfarenheter och uppfattningar som framkommit i våra intervjuer.

Platsen

Boden, som är centralorten i Boden kommun, är belägen knappt 40 km nordväst om Luleå. Boden har relativt god infrastruktur med järnväg och riksväg 97 som går tvärs igenom kommunen. I Luleå finns även flygplats (Kallax). Körtid med bil till Boden är cirka 30 minuter på riksväg 97.

Bodens kommun är en av de mest tjänstepräglade kommunerna i Sverige med kommunen, regionen och Försvarsmakten som största arbetsgivarna. Den sistnämnda har historiskt varit en stor arbetsgivare i kommunen. Efter 2010 har antalet anställda minskat kraftigt inom försvaret, liksom andra offentligt anställda. I samband med uppförandet av Sunderbyns sjukhus⁷⁰ som invigdes hösten 1999 tappade Boden länsjukhuset som tidigare var lokaliserat till Boden. Som mest var cirka 3 500 personer anställda vid länsjukhuset i Boden.⁷¹

Kommunstyrelsens ordförande uttrycker det som *”vid sekelskiftet då hade vi ett helvete i Boden. Neddragningar på försvarssidan och flytten av lasarettet från Boden till Sunderbyn i Luleå. Ja då tappade vi 10 procent av vår befolkning. Från 30 000 till 27 000 gick det på bara något år och då var det, då var det depression i Boden”*.

Omställningsprocessen – prolog

Mobiliseringsarbete med inriktning mot nya näringar

Som en reaktion på den negativa utveckling kommunen befann sig i sedan mitten av 1990-talet inledde Bodens kommun ett mobiliseringsarbete runt 2010. En komponent i utvecklingsplanerna var att försöka ta tillvara den expanderande digitala industrin genom att locka datacenter till Boden. Ett av underlagen till arbetet var en rapport beställd av Länsstyrelsen Norrbotten från 2014 som visade på både behov och förutsättningar för en omställning mot den digitala industrin.⁷² Kommunen ansåg sig ha goda resurser att utnyttja i form av elkraft och fastigheter som i kombination med miljöteknikkompetens gav förutsättningar till en ny inriktning av näringslivet.

Utvecklingsplan och tillväxtprogram

2014 antog Bodens kommun en utvecklingsplan för ökad tillväxt. I utvecklingsplanen formulerade kommunen en vision för Boden 2025: *”År 2025 har Boden mer än 30 000 invånare och är en växande kommun som förknippas med utveckling, trygghet och livskvalitet”*.⁷³ Befolkningsmålet har senare reviderats upp till 33 000 invånare 2030.⁷⁴

⁷⁰ Sunderbyns sjukhus ligger i Luleå kommun, mitt emellan centralorterna Boden och Luleå.

⁷¹ Enligt Region Norrbotten har Sunderbyns sjukhus, i Luleå kommun, ca 2 500 anställda per augusti 2024.

⁷² Länsstyrelsen i Norrbotten, (2014), ”Strategi för att skapa en världsledande teknikregion i Norrbotten för klimatsmarta effektiva datacenter”.

⁷³ Bodens kommun, (2014), ”Utvecklingsplan för Bodens kommun 2015–2025”. Sid 4.

⁷⁴ Bodens kommun, (2024), ”Strategisk plan 2025–2027”. Sid. 7.

Utvecklingsplanen innebar att kommunen påbörjade genomförandet av åtgärder för en ökad folkmängd långt innan beslutet om etableringen av Stegra kom.⁷⁵ Planerings- och genomförandemässigt har Bodens kommun ända sedan 2015 genomfört och planerat för utbyggd samhällsinfrastruktur i syfte att uppnå det då gällande målet med att vara minst 30 000 invånare år 2025.

2017 antog kommunen ett tillväxtprogram.⁷⁶ Enligt kommunen själva är tillväxtprogrammet ett av de viktigare programmen som kommunen någonsin tagit fram. En viktig del i Boden business Park⁷⁷ (BBP) arbete är att organisera utvecklingsarbete runt dessa prioriterade tillväxtområden. I Tillväxtprogrammet anges fem prioriterade tillväxtområden:⁷⁸

- Elintensiva näringar,
- kulturella, kreativa och digitala näringar,
- hästnäringar,
- besöksnäring och handel, samt
- avfalls- och miljöteknik.

Fysisk planering ett instrument i tillväxtarbetet

Vid 2013 – 2014 anställde Bodens kommun sin första översiktplanestrateg. Bakgrunden var en insikt om behovet av att utifrån ett helikopterperspektiv "jobba ner" övergripande strategier till markytan. Utifrån de fem utvecklingsområdena, som senare lades fast i tillväxtprogrammet, var det samhällsbyggnadsförvaltningens uppdrag på att placera in dem i geografin.

2017 antas översiktsplanen 2025 för Bodens kommun.⁷⁹ I översiktsplanen definieras ett så kallat utredningsområde för etableringar av elintensiva verksamheter, benämnt VU5 Svartbyn.⁸⁰ Lokaliseringen är kopplad till befintligt ställverk för svenska kraftnät och Vattenfall. I samband med framtagandet av översiktsplanen påbörjades markförvärv inom området, vilket totalt kom att uppgå till 550 hektar. "När vi började förvärva så hade vi noll kvadratmeter i kommunal ägo" Inriktningen i översiktsplanen innebar startskottet för efterföljande utredningar och detaljplanarbeten till det som senare blev Boden Industrial Park, alltså det industriområde som Stegra senare kom att etablera verksamhet på.

Förberedelser inför kommande etableringsförfrågningar

Kommunens utvecklingsresa har även en koppling till Northvolt. Vid tiden för Northvolts etablering i Skellefteå 2017, var Bodens kommun initialt en av flera tänkbara lokaliseringkommuner. Under processens gång stod det klart att Boden inte skulle bli aktuell för Northvolt etableringen. Investerarna ansåg inte att Boden var mogen för etableringen. Ett av skälen var att kommunen inte hade rådighet över all mark, samt att det inte var säkerställt för nödvändig infrastruktur kopplat till det blivande

⁷⁵ De strategiska områden som pekas ut i utvecklingsplanen är utbildning och kunskap, näringsliv och arbetsliv, välfärd och hälsa samt människa och miljö.

⁷⁶ Bodens kommun, (2017), "Tillväxtprogram för Bodens kommun 2017–2020".

⁷⁷ Boden business park bildades 2015 genom en avknoppning från det helägda kommunala bolaget Boden utveckling AB (Buab). BBP är ett helägt kommunalt näringslivsbolag som arbetar med näringslivsutveckling.

⁷⁸ Bodens kommun, (2017), "Tillväxtprogram för Bodens kommun 2017–2020". Sid 11–12.

⁷⁹ Boden kommun, (2017), "Översiktsplan 2025 Bodens kommun".

⁸⁰ Ibid. Sid 92.

industriområdet. Utifrån det negativa beskedet beslutade sig kommunen för att flytta fram positionerna avseende fysisk planering kopplat till kommande etableringsförfrågningar. En arbetsgrupp bestående av tjänstemän inom samhällsbyggnadsförvaltningen och näringsliv sattes samman under 2017 för att spåna fram idéer hur kommunen skulle vara bättre rustade inför nya etableringsförfrågningar (*request for information*, RFI).

Vid årsskiftet 2019/2020 återkom samma investerare till Boden och ställde frågan om kommunen förfinat industriområdet i Svartbäcken. Bodens kommunalråd kunde då svara ja på den frågan. Investerarna återkom senare med en RFI för investeringen av Stegra, vilket senare resulterade i etableringen av Stegra i Boden.

I samband med att Vargas investment började sin sondering av lämplig lokalisering av ett grönt stålverk intensifierades samarbetet mellan Boden och Luleå kommuner i syfte att kunna landa investeringen till området.

Gigainvesteringen

Företaget

Stegra (före detta H2 Green Steel) grundades 2020 av riskkapitalisten Harald Mix och Carl-Erik Lagercrantz genom bolaget Vargas Holding (som också startade Northvolt). Företagets affärsidé är att tillverka (nästan) fossilfritt stål. I stället för att använda koks i en masugn, ska vätgas användas för att ta bort syret i malmens järnoxid. Slutresultatet blir järnsvamp, som sedan tillsammans med skrot smälts till stål i en elektrisk ljusbågsugn.

Bygget av stålverket startade sommaren 2022 med markarbeten och under 2023/2024 har byggnadskonstruktioner påbörjats. Investeringen i Boden beräknas uppgå till cirka 75 miljarder kronor 2026. Full produktionskapacitet planeras att nå 2030 då stålverket ska kunna producera fem miljoner ton grönt stål per år vilket innebär mer än en fördubbling av Sveriges stålproduktion.

Mark- och miljödomstolen beviljade den 1 juni 2023 fullt miljötillstånd för anläggningen i Boden, efter endast 18 månader.⁸¹ Mark- och miljödomstolen gav tidigare under sommaren 2022 tillstånd (byggnadsdom) till bland annat att få utföra markarbeten. Stegra har tecknat samarbetsavtal med Luleå hamn som blir nod för logistik och transport av insatsvaror samt export av det gröna stålet.⁸²

Vid årsskiftet 2024/25 hade Stegra ca 50 fast anställda i Boden. Vid samma tidpunkt fanns ca 2 000 byggnadsarbetare (ej anställda av Stegra) på plats på site i Boden. Under början av 2025 har Stegra påbörjat en omfattande rekrytering och enligt företagets planer ska det vara ca 1 500 sysselsatta på plats i Boden vid början av 2026.

Beslutet

Den 23 februari 2021 offentliggjorde Stegra (dåvarande H2GS) att de avsåg bygga ett stålverk i Svartbyn utanför Boden. Det offentliga beskedet hade föregåtts av informella kontakter mellan företaget och kommunledningen där företaget i november 2020 hade

⁸¹ H2 Green Steel, (2023), "H2 Green Steel från fullt miljötillstånd på mindre än 18 månader".

⁸² Dagens Logistik, (2023), "H2 Green Steel säkrar samarbete med Luleå hamn".

lämnat ett informellt besked till kommunledningen om att etableringen skulle komma till Boden.

Tidigare i processen, juni 2020, hade Bodens kommun fått information om att de var aktuella för en vätgasanläggning, och vid den tidpunkten var planen att stålverket skulle förläggas till Luleå kommun. Den inriktningen ändrades senare beroende på att det inte fanns tillräcklig tillgång till byggbar industrimark vid det önskade läget i närhet till Luleå hamn.

Omställningsprocessen

I det följande avsnittet beskrivs Bodens omställningsarbete kopplat till Stegras etablering. Observera att vi här endast återger ett urval av beslut och händelser. Texten bygger dels på en PM som Bodens kommun skrivit om samhällsomställningen,⁸³ dels på intervjuer av nyckelpersoner som arbetar med omställningsarbetet.

Tre faser i omställningsarbetet

Startfasen

Startfasen, som drevs i projektform under perioden februari 2021 till maj 2021, präglades av dialoger, omvärldsspaning och kunskapsuppbyggnad. Löpande dialoger fördes mellan kommunledningen, Stegra och lokala samarbetsparter i Boden, och föreningen "Boden Tillsammans" som är en sammanslutning av lokala företagare och fastighetsägare. Erfarenheter inhämtades från Skellefteå kommun. Kommunen förde även dialog med regeringskansliet, då främst med regeringens samordnare för de stora industriinvesteringarna i norra Sverige, Peter Larsson.

Utifrån den kunskapsuppbyggnad som skedde under startfasen utkristalliserades fyra utvecklingsområden som Bodens kommun valde att bedriva omställningsarbetet utifrån:

1. Leva och bo
2. Kompetensförsörjning
3. Näringslivsutveckling och symbiotiska kringeffekter
4. Infrastruktur

Kommunen identifierade dessutom ekonomi, upphandling och kommunikation som kritiska områden att analysera under denna etapp.

Projektfasen – etablering av plattformen Bodenxt

Insikterna utifrån startfasen ledde till att en ny projektorganisation startade i maj 2021, cirka tre månader efter det formella etableringsbeskedet. Projektet placerades under Bodens Kommunföretag AB och gick under benämningen Bodenxt.

Projektorganisationen bestod av en styrgrupp av nyckelfunktioner från kommunens förvaltningsorganisation, samt från kommunkoncernen.⁸⁴ Koordinatorer tillsattes för vart och ett av de fyra utvecklingsområdena. Till dessa kopplades dessutom projektledare för underprojekt tillhörande utvecklingsområdena. Koordinatorerna träffas varje tisdag för avstämning.

⁸³ Bodens kommun PM (2024-06-03) om samhällsomställningen.

⁸⁴ Styrgruppen bestod av kommunchef, VD för koncernbolaget, VD för Boden Business park, kommunens förvaltningschefer, samt koordinator för området Leva och bo.

Projektorganisationen möjliggjorde att olika sektorer och funktioner kunde samarbeta tvärfunktionellt. Istället för att varje förvaltning arbetar isolerat, integreras arbetsgrupper över förvaltnings- och bolagsgränser, vilket skapar mer effektiva och samordnade insatser. Enligt kommunen innebär organisationen att beslutsunderlagen som tas fram inför politiska beslut både blir bredare och djupare då flera tjänstemän från flera verksamheter är inblandade i att utforma beslutsunderlag.

För att inte skapa demokratiska underskott bestämde kommunen tidigt att alla beslut ska tas i den ordinarie kommunala organisationen. Inga justeringar gjordes därför i det politiska beslutsfattandet, eller i delegationsordningar. Bodenxt har inte heller någon person anställd, utan de personella resurserna låg fortsatt kvar med sina anställningsförhållanden i den ordinarie organisationen. För att hålla uppe tempot i arbetet träffades styrgruppen en gång per vecka då avstämningar och uppföljning av arbetet skedde.

Boden och Luleå kommuner har historiskt haft mycket samarbeten över kommungränsen. I samband med etableringen av samarbetsplattformen Bodenxt intensifieras samarbetet. I maj 2021 etableras ett strukturerat samarbete mellan kommunerna för att möjliggöra för etableringen. I en avsiktsförklaring som undertecknas i juni 2022 av båda kommunerna där de fyra utvecklingsområdena pekas ut (se ovan startfasen) som strategiska och samarbete upprättas genom koordinatörer/ projektgrupper i de båda kommunerna.⁸⁵

Begäran om att få bli pilotkommun

Tidigt i processen, juni 2021, skriver Boden och Luleå kommuner en gemensam begäran till regeringskansliet om att få bli pilotkommuner för den gröna omställningen. I PM:en redogör kommunerna för de aktiviteter de behöver genomföra, inklusive en kostnadsberäkning som totalt landar på 151 Mkr.⁸⁶ PM:en beskriver i stora delar hur Bodens kommun avser arbeta med Stegras etableringen genom plattformen Bodenxt. Kommunen betonar även samarbetet med Luleå kommun för att främja den gröna omställningen. Kommunerna får inget svar från regeringen med anledning av PM:en.

Samarbetsavtal med H2GS (Stegra)

Bodens kommun och Stegra tecknar samarbetsavtal i november 2021, och i december 2022.⁸⁷ Ett reviderat avtal, som ersätter de tidigare avtalen, beslutas av kommunstyrelsen i augusti 2023.⁸⁸ I avtalet har särskilda frågor identifierats som är viktiga för att Stegras verksamhet ska kunna etableras på ett bra sätt. De frågor som nämns är; övergripande samarbete och koordinering av etableringen, bostäder och inflyttning, mark och infrastruktur, kompetensförsörjning, biprodukter samt nyetableringar. För samarbetets genomförande bildas en gemensam styrgrupp bestående av två chefsbefattningar inom Bodens kommun och tre från Stegra Bodens ledning.⁸⁹

⁸⁵ Luleå kommun, kommunstyrelseprotokoll 2022-06-07, "Avsiktsförklaring för utveckling genom samverkan mellan Luleå och Boden".

⁸⁶ Bodens och Luleå kommuner, (2021), "Hållbar samhällsutveckling – en pilot för den gröna samhällsomställningen".

⁸⁷ Bodens kommun, (2022), "Överenskommelse etablering och integration i Boden".

⁸⁸ Samarbetsavtal Bodens kommun - H2 Green Steel, KS-2023-00623

⁸⁹ Från Bodens kommun ingår kommunchef, samt chef för BBP. Från Stegra ingår VD för Stegra Boden, chef för hållbarhetsfrågor, samt chef för regionala affärer.

Avtalet omfattar både åtgärder för att nå målet med 33 000 invånare till 2030, samt att bidra till att attrahera och behålla talanger (och medföljande) till Stegras verksamhet. Avtalet innebär att Bodens kommun ansvarar för att ge markanvisningar i attraktiva lägen och aktivt driva på för att öka utbudet av bostäder. Stegra ska från fall till fall teckna blockhyra i tidigt skede för att möjliggöra byggstart.

Kommunen åtar sig att skyndsamt ordna förskoleplats i direkt anslutning till inflyttning, samt på sikt anordna dygnet runt förskola om det efterfrågas av Stegras anställda. Kommunen förbinder sig vidare att tillhandahålla engelskspråkig utbildning på grundskole- och gymnasialnivå.⁹⁰ Utbildningar tillhandhålls antingen med utgångspunkt från svenska läroplaner för grundskola och gymnasium med engelska som undervisningsspråk i stora delar av utbildningen eller i form internationella skolformer (International Baccalaureate).⁹¹ Avvägningar mellan de olika uppläggen anpassas efter behov.

Avtalet omfattar även en bredare uppbyggnad av kompetensförsörjning genom ett koncept benämnt Boden Sustainability center (BSC). Parterna pekar på ett omfattande behov av kompetens, forskning och utveckling kopplat till Stegra och den gröna omställningen. I avtalet nämns insatser inom grundskolan, gymnasiet, yrkeshögskolan och vidareutbildning (reskill/uppskill). Det nämns även insatser inom affärsutveckling genom inkubatorverksamhet och samarbete med LTU. Även forskning, innovation och utveckling omfattas genom samarbeten med akademien och utvecklingsprojekt och forskningsinitiativ.⁹²

Avtalet omfattar också åtgärder för medföljande till en anställd hos Stegra. Det handlar om rådgivningsinsatser vid behov av vuxenutbildning, vägledning att hitta anställning eller för att starta egen verksamhet. Kommunen ska också ordna mötesplatser mellan medföljande och presumtiva arbetsgivare.

Utöver det erbjuds varje medarbetare vid Stegra en kontaktperson på Boden Kommun som finns som stöd i hela etableringsprocessen. Kommunen har i både egen regi och i samarbete med andra ett flertal initiativ för att skapa förutsättningar att nya kommuninvånare ska känna sig välkomna. Både anställda och medföljande ges möjlighet att delta i dessa aktiviteter.

Införande av projektstyrningsmodell

Storleken och den snäva tidplanen för Stegras etablering medför stora krav på den kommunala organisationen. För att kunna hantera den ökade belastningen har kommunen sökt, och fått, projektfinansiering för ett stort antal projekt kopplade till samhällsomvandlingen. Totalt handlar det om ett fyrtiotal projekt som kommunen deltar i och medfinansierar. Utlysningarna av projekten kommer från olika organisationer såsom Vinnova, Tillväxtverket, Formas, Region Norrbotten, Länsstyrelsen i Norrbotten, EU-strukturfonder mm.

⁹⁰ Enligt kommunen erbjuds även engelskspråkig förskoleverksamhet.

⁹¹ International Baccalaureate, eller IB, är ett internationellt erkänt gymnasieprogram som ger tillträde till högskolestudier i mer än 100 länder, däribland Sverige.

⁹² Se bilaga 3 (kompetensförsörjning) i samarbetsavtal Bodens kommun - H2 Green Steel, KS-2023-00623

För att kunna styra, prioritera och koordinera det stora antalet externfinansierade projekt har kommunen skapat en särskild organisation (projektportföljstyrning) inom Bodenxt med fyra koordinatörer. En för varje tematiskt område.⁹³ Förslag på prioritering av vilka projekt som kommunen ska söka och engagera sig i görs i Bodenxt styrgrupp, vilket sedan går vidare för beslut enligt "den ordinära" gången i den kommunala organisationen.

Några respondenter uppfattar att det främst är genom projektutlysningar som staten erbjuder resursförstärkning för en expansionskommun. Externt finansierade projekt kan innebära värdefulla tillskott för kommunens arbete. Samtidigt menar några respondenter att "projektifieringen" medför ett flertal utmaningar. En sådan är att hanteringen av den stora mängden projekt drar resurser från grundorganisationen. Det handlar om hela kedjan från ansökan till genomförande och slutredovisning. Omprioriteringar blir därför nödvändiga inom den ordinarie organisationen för att kunna hantera administrationen av projekten. En annan utmaning, menar några respondenter, är att det innebär en ökad ekonomisk risk att jobba mot flera olika finansiärer. Varierande krav förekommer på redovisning vilket medför osäkerheter om vad som behövs i redovisningen för att få utbetalningen verkställd. Kommunen står därmed med en likviditetsrisk utifrån olika formkrav, men också utifrån att det ofta är lång tid mellan utfört arbete och utbetalda medel. En tredje utmaning som framkommer från intervjuerna är att det är svårt för en enskild kommun att få överblick över alla de projektmedel som staten och statliga myndigheter förfogar över.

Synkroniseringsfasen

Från och med 2023 förändrades kommunens strategiska plan så att de fokusområden som byggdes upp inom Bodenxt processades in i den strategiska planen och utgör sedan dess kommunens strategiska fokusområden. Det innebär att det som tidigare var ett projekt nu blivit en integrerad del av kommunens strategiska styrning och ledning.

I praktisk mening fortsätter dock det operativa arbetet i Bodenxt med dess utvecklingsområden och bemanning.

De fyra utvecklingsområdena

I det följande ger vi exempel på beslut och insatser som genomförts i respektive utvecklingsområde under projektfasen.

Leva och bo

Utifrån bildandet av Bodenxt prioriteras Leva Bo som ett av de viktigaste utvecklingsområdena. En viktig utgångspunkt är att undvika fly in - fly out med alla konsekvenser som följer av det. *"I botten handlar det om att skapa ett fungerande samhälle. Det är inte det eller det andra som behövs utan det är helheten".*

Kommunen betonar betydelsen av att arbeta med förtroendekapitalet kopplat till medborgare i Boden. *"Det är extremt viktigt att värdskapet fungerar för dem som kommer nya. För nu jobbar vi också konkret med inflyttning. Fungerar inte det då spelar det ingen roll vilken industriutveckling vi pratar om eller vilka jobb som finns i industrin. Vi arbetar tillsammans med*

⁹³ Kompetensförsörjning, Leva och bo, infrastruktur och näringsliv.

H2 (Stegra) och är involverade i rekryteringsprocessen – Eloge till deras samarbete med kommunen.”

Visionen ”det goda livet”

Inom fokusområdet leva och bo arbetades en vision fram om det goda livet under hösten 2021. Visionen antogs i Kommunfullmäktige i juni 2022.

Ett viktigt verktyg för att implementera visionen är arbetet med områdesutveckling för olika geografiska områden i kommunen. En viktig komponent i metodiken har varit breda medborgardialoger där särskilt barn och unga har varit viktiga målgrupper. Utifrån dialogerna, och en tidigare kartläggningsfas, har målbilder arbetats fram för de aktuella områdena. Dessa målbilder har sedan legat till grund för utvecklingsinriktningen och framtida mark- och vattenanvändning för områdena. Totalt har drygt 400 personer deltagit i dialogerna som hölls i februari och mars 2023.

”Leva och bo bygger på principer för att bygga förtroendekapital. Det betyder att när vi under processen som handlar om fördjupade översiktsplanen och dialoger kopplas ihop med budgetprocessen för att sedan kopplas rakt in i handlingsplanerna. - För det måste synas det vi säger att vi ska göra, görs.”

Kommunen beviljades i november 2023, 5,2 mnkr. av Länsstyrelsen Norrbotten för områdesutveckling inom initiativet ”innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt”.⁹⁴ Pengarna ska bland annat gå till områdesutvecklingen både i centralorten och på landsbygden samt stärka föreningslivet och kommunens inflyttningsservice.

Inflyttningsservice

Kommunen har byggt upp en inflyttningsservice som syftar till att underlätta för inflyttade att etablera sig i Boden. En hemsida ”flyttatillboden.se” har tagits fram för att möta det ökande intresset av platsen Bodens och en hjälp för dem som vill flytta. Man kan också anmäla sin kompetens för att komma och bo, leva och jobba i Boden. Vid delårsuppföljning av strategisk plan 2024 visade data att hemsidan totalt hade 143 982 unika besök. Under perioden juli 2023-juni 2024 har 2 099 personer anmält sitt intresse av att flytta till Boden och angett sin kompetens.

Inom leva och bo finns också ett upparbetat samarbete med Stegra för nyckelpersoner med familjer som rekryteras till Stegra. I dessa fall tar en process vid, då först informationsmaterial levereras om Boden. Sedan tar inflyttningsservice vid och sjösätter en lång kedja av insatser som alltid börjar med ett välkomstsamtal. Därefter startar ett antal processer för bostad och om de behöver förskolor och skola. Det påbörjas även en process för medföljande, om så önskas.

Även Stegra betonar betydelsen av att de kommunala processerna fungerar:⁹⁵ *”Det är också viktigt för oss att de kommunala processerna fungerar och får ta rätt tid därför det måste*

⁹⁴ Regeringsbeslut 2022-03-10. Uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbotten att betala ut ekonomiskt stöd för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län.

⁹⁵ Det finns två plattformar dels ”flytta till Boden⁹⁵” där länkar till lediga arbeten presenteras och information om vidareutbildning och länkar till utbildning för de som eventuellt vill byta bana. Dels plattformen ”Välkommen till Närhetslivet⁹⁵” här finns all information med länkar som man behöver för att flytta till Boden.

vara mycket demokratisk förankring som ligger i de och det är viktigt för oss att bli en accepterad aktör i Boden”.

Entreprenörskapsbostäder

Enligt ett politiskt beslut 2021 har Bodens kommun tagit på sig ansvaret att tillhandahålla mark och tidsbegränsade bygglov för de tillfälliga entreprenörskapsbostäderna som behöver uppföras. Enligt beräkningar kommer cirka 2 500 – 3 000 byggnadsarbetare att arbeta i Boden under stålverkets uppförande. Uppbyggnad, skötsel av områdena och återställande efteråt ansvarar Stegra för.⁹⁶ Det fanns i maj 2024 två områden med tillfälliga entreprenörskapsbostäder med cirka 700 personer som bor där.

De temporära bostäderna är endast avsedda för personal som arbetar i Boden tillfälligt under uppbyggnadstiden av Stegras verksamhet. Personer som stannar längre hänvisas till permanenta bostäder med förhoppningen att de stannar och blir nya medborgare som skriver sig i kommunen.

Behovet av nya ”ordinära” bostäder är stort. Enligt kommunens bostadsförsörjningsprogram ska den kommunala planberedskapen möjliggöra byggnation av totalt 2 700 bostäder fram till 2030, varav 1 300 bostäder ska byggas mellan 2023–2025 och ytterligare 1 400 bostäder ska byggas mellan 2025–2030.⁹⁷ För att möjliggöra ett ökat bostadsbyggande har kommunen arbetat fram ett stort antal detaljplaner för bostäder. Behovet av dialog i detaljplanearbetet betonas. *”Med utökad dialog och en helhetssyn, och för till exempel detaljplanerna, gäller det att tänka stort och tillsammans för att det inte ska bli fel”.*

Boden har mycket god planberedskap framförallt avseende flerfamiljshus. Fram till och med våren 2022 fanns exploatörer med markanvisning för samtliga aktuella tomter. I samband med kriget i Ukraina förändrades förutsättningarna med skenande energipriser, hög inflation och som en konsekvens av det, höjda räntor. Detta medförde att majoriteten av de som hade markanvisning i Boden, drog tillbaka denna.

Enligt kommunen har 172 nya bostäder byggts under år 2023. Av dessa utgörs 146 av lägenheter i flerbostadshus, medan de återstående 26 är fristående småhus. Kommunen uppskattar att de planbesked, samråd, granskningar och godkännanden som för närvarande (november 2024) befinner sig i olika skeden kommer att möjliggöra 1 322 nya lägenheter och 591 hus. Dessutom finns det redan juridiskt bindande planer och markanvisningar på plats.⁹⁸

Inom kommunen har en process utvecklats, benämnd ”plank” (plankommitté), för att förbereda och kanalisera mark, plan och exploateringsfrågor vidare inom organisationen. Processen syftar till att säkerställa en effektiv, rättssäker och kundorienterad hantering av olika typer av förfrågningar. Arbetsprocessen är initierad av att samhällsomställningen medför behov av en än mer utvecklad struktur, dels beroende på ett kraftigt ökat antal förfrågningar, dels beroende på att tillgången på mark som en följd av det blir allt mindre. En stor del av syftet är att hålla samman alla kommunala aktörer som är

Allt ifrån hur man gör en flyttanmälan hos skatteverket till rekommenderade kläder i ett vintrigt norra Sverige

⁹⁶ Bodens kommun, (2023), ”Nära samarbete för smidig tillväxt”.

⁹⁷ Bodens kommun, (2023), ”Bostadsförsörjningsprogram”. Sid 52.

⁹⁸ Bodens kommun, (2024), ”New homes on the way in Boden”.

inblandade i en förfrågan. Det innebär att inflödet av ärenden styrs till en ingång, oavsett var i organisationen den kommer in.

Kompetensförsörjning

Bodens kommun har ett långtgående samarbete inom kompetensförsörjningsområdet med Luleå, samt med kommunerna inom "fyrkanten" och "femkanten".⁹⁹ Efter Stegras etablering har kommunen regelbundet, och på olika nivåer, möten med företaget om kompetensförsörjningsfrågor.

Engelskspråkig undervisning

Som vi tidigare sett har kommunen åtagit sig att ordna engelskspråkig undervisning, i grundskolan och gymnasiet. Höstterminen 2024 var 41 elever inskrivna i på den engelskspråkiga undervisningen i Boden, (international school of Boden). 17 av de är inskrivna på grundskolan och resterande 24 är inskrivna på gymnasiet.¹⁰⁰ Införandet av den engelskspråkiga undervisningen medför dock andra ökade krav på kommunen än enbart de språkliga. Kommunen vittnar om att de nyanlända familjerna som tagit jobb på Stegra har en delvis annan och högre förväntan på den svenska skolan, vilket ställer krav på ett annat arbetssätt och bemötande av eleverna.

Industrielektriker och industrioperatörer

Lärcentrum i Bodens kommun erbjuder en utbildning av industrielektriker som startats i september 2023. Utbildningen är 65 veckor lång vid heltidsstudier, och den drivs inom Komvux regi inom samarbetet med kommunerna inom "femkanten". En stor anledning till att utbildningen startats är att Stegra har aviserat behov av industrielektriker. Utbildningen omfattar både teori och praktik där teorilektionerna ges i Luleå, medan praktik kan ordnas hos en annan kommuns arbetsplats, såsom hos en arbetsgivare i Boden.

Inom utbildningssamarbetet inom femkanten anordnas även en utbildning av industrioperatörer. På sikt ska tre utbildningsspår utvecklas. Projektägare är Luleå kommun som beviljats 20 miljoner kronor ur fonden för rättvis omställning.¹⁰¹ Luleå kommun medfinansierar med 2 miljoner kronor. Projektet drivs under perioden september 2023 till augusti 2026.¹⁰²

Under perioden januari 2023 till september 2024 har Industriellt utvecklingscentrum Norr, (IUC), drivit ett projekt riktat mot små och medelstora företag i stålindustrins leverantörskedja, "Kompetenslyft inom stålindustrins värdekedja i Norrbotten". Projektet ska hjälpa arbetsgivare att möta de ökade kompetenskraven som den gröna omställningen innebär genom validerings- och utbildningsinsatser. Projektet finansieras genom fonden för en rättvis omställning med 12 miljoner kronor, samt medfinansieras av en stor mängd organisationer, bl.a. Skellefteå och Bodens kommun genom Boden Business Park, region Norrbotten, region Västerbotten, Boliden, Stegra, Kaunis iron,

⁹⁹ Fyrkanten består av kommunerna Boden, Luleå, Älvsbyn och Piteå. Femkanten omfattar dessutom Kalix kommun.

¹⁰⁰ Bodens kommun, (2024) "International school of Boden växer".

¹⁰¹ Fonden för en rättvis omställning är en EU-fond som fokuserar på de industrier och län med mycket höga koldioxidutsläpp. Fonden ska minska utsläppen och tackla de utmaningar som följer med omställningen.

¹⁰² Luleå kommun, (2024), "Södra Norrbottens industriutbildningar".

LKAB och SSAB. Projektet omfattar alla kommuner i Norrbotten.¹⁰³ Inom projektet genomfördes erfarenhetsutbyte mellan Bodens och Skellefteå kommuner inom området kompetensförsörjning med fokus på gymnasial vuxenutbildning.¹⁰⁴

Kompetensförsörjningsteamet

För att kunna hantera den exceptionella situationen med Stegras etablering bildades en ny organisation i januari 2023 kallad för "Kompetensteamet" för att koordinera frågor rörande kompetensförsörjning. Kompetensteamets roll handlar om att skapa strukturer och metoder för att stärka arbetsgivarna i Boden i kompetensförsörjningsarbetet. Arbetet omfattar befintliga näringslivet, nyetableringar och offentliga arbetsgivare. Teamet har en gemensam styrgrupp som består av tjänstemän från både Luleå och Boden som träffas en gång i månaden.¹⁰⁵

Kompetensteamets arbete drivs inom projektet "Green future competence" vilket är ett två-årigt projekt som finansieras av sociala fonden. Projektet drivs gemensamt av Boden och Luleå kommun under perioden mars 2023 till februari 2025. Projektet syftar till att stödja kompetensförsörjningen för den gemensamma arbetsmarknaden Boden-Luleå. Projektbudget är 12 miljoner kronor, varav ESF-rådet finansierar med 5,4 miljoner kronor.¹⁰⁶ Resterande medel finansieras av Boden och Luleå kommuner.

Projektet har arbetat med analys och samordning av kompetensbehov där kartläggningar av arbetsgivares behov av arbetskraft har genomförts, liksom en prognos tagits fram över personalomsättning och pensionsavgångar för kommunens personal. En matchningstjänst har även tagits fram där arbetsgivare erbjuds möjlighet att registrera ett s.k. företagskort på hemsidan flyttatillboden.¹⁰⁷ På "företagskortet" ges en kort information om arbetsgivaren, uppgifter om vilken typ av kompetenser arbetsgivaren söker, samt kontaktuppgifter. På motsvarande sätt kan en enskild som vill bo och arbeta i Boden fylla i sina kompetenser på hemsidan. När den enskilde har registrerat sig kommer besökaren till en tack-sida där företag presenteras som har rekryteringsbehov inom den branschen besökaren har angett att den har kompetenser inom. Enligt kommunen har sidan 200–300 unika besökare per månad som anmält intresse av att arbeta i Boden. Matchningsfunktionen har dock haft begränsad verkan då det varit relativt lågt intresse från arbetsgivare att kontakta personer som finns registrerade i kandidatdatabasen.

Projektet har även genomfört aktiviteter för att locka individer att flytta till Boden. Bland annat erbjöds möjlighet att pröva på att arbeta och bo under tre månader. Aktiviteter har

¹⁰³ Resultat och lärdomar från projektet presenterades vid ett webinarium den 20 september 2024.

Presentationer från webinariet finns tillgängliga på IUC Norr hemsida: <https://iucnorr.se/nyheter/resultat-och-lardomar-fran-projektet-kompetenslyft-gron-industri/>. [2024-11-21].

¹⁰⁴ Lärdomar från erfarenhetsutbytet finns att ta del av på IUC:s hemsida genom en inspelad film.

<https://iucnorr.se/nyheter/ny-film-visar-erfarenhetsutbyte-mellan-boden-och-skelleftea-inom-projektet-kompetenslyft-gron-industri/> [2024-11-21].

¹⁰⁵ Från Bodens kommun ingår förvaltningschef för arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, verksamhetschef för arbetsmarknadsförvaltningen. Från Luleå kommun ingår chef för tillväxt- och integrationsenheten, verksamhetschef arbetsmarknad- och utbildningsförvaltningen, samt avdelningschef för vuxenutbildningen.

¹⁰⁶ Svenska ESF-rådet. Projektbanken. <https://www.esf.se/resultat/projektbanken/?Programperiod=2021-2027> [2025-01-14].

¹⁰⁷ Se hemsidan <https://flyttatillboden.se/hej-arbetsgivare/> [2024-11-19].

även drivits mot att locka vårdpersonal från Spanien att komma till kommunen och arbeta.

Infrastruktur – Boden Industrial Park

Som vi tidigare sett identifierade kommunen redan 2017 i översiktsplanen ett s.k. utredningsområde för etableringar av elintensiva verksamheter vid Svartbyn (blivande Boden Industrial Park - BIP). Ett viktigt steg för att utveckla industriområdet togs i januari 2020 då Kommunstyrelsens ordförande gav Samhällsbyggnadsförvaltningen i uppdrag att upprätta detaljplan för verksamhetsområdet Svartbyn (Boden Industrial park). Detaljplanen antogs av Bodens kommunfullmäktige i oktober 2022.¹⁰⁸ Vid samma sammanträde antog även fullmäktige detaljplanen för "infrastrukturområde Svartbyn".¹⁰⁹ Den detaljplanen omfattar en ny infrastrukturkorridor som ska säkerställa väg- och järnvägstransporter till industriområdet. De båda detaljplanerna vann laga kraft i februari respektive april 2023, (alltså efter det att beskedet kommit om etableringen av Stegra till Boden).

Färdigställandet av BIP är ett omfattande och komplicerat arbete som omfattar ett flertal delprojekt såsom Stegras byggnationer, kommunalt vatten och avlopp, Väg- och järnvägsförbindelse, tekniskt vatten, fiberanslutning, fjärrvärme och trafikplanering.¹¹⁰ För att styra och koordinera detta arbete bildades en styrnings- och ledningsfunktion som träffas varje torsdag förmiddag för att stämma av läget och lyfta frågor som behöver ett ställningstagande.

Under processen med framtagande av detaljplanen framkom att delar av området omfattades av höga naturvärden. Det visade sig att den hotade åkergradan fanns på området. Kommunen hade kontakter med en expert som forskat specifikt på åkergradan. Han har varit uppe och lyssnat på de lekande och sjungande gradorna under 3–4 säsonger. *"Så det bestämdes att vi gör avkall på 100 hektar. Det här är den nya typen av industriområde om vi ska säga att vi ska bli gröna, om vi ska hjälpa planeten att överleva. Då måste man göra avkall på saker och sin egen bekvämlighet, inklusive oss som exploitörer som vill exploatera varenda kvadratmeter"*.

Från våra intervjuer framkommer positiva erfarenheter från planprocessen, inklusive miljöprövningen. Såväl kommunen, Stegra och Länsstyrelsen framhåller att processen fungerat effektivt. Länsstyrelsen i Norrbotten hade en intern struktur som initialt träffade både företrädare från bolaget som ville etablera och kommunens miljökunniga. I Stegras fall resulterade det i att det efter en inledande dialog genomfördes ett antal formella uppstartsmöten där flera från länsstyrelsen deltog med syfte att starta miljöprövningsprocessen. Att etablera ny industri i Norrbotten innebär att det är ett antal riksintressen som måste beaktas, exempelvis rennärings. Stegra var de redan från början medvetna om detta och i där med kunde det hanteras tidigt i processen. *"När det handlar om samråd och processen i sig med H2 (Stegra) så har vi gjort Sveriges snabbaste process. Det beror ju också mycket på att, 'it takes two for a tango', de levererade ju precis vad vi ville ha. Vi var med ända*

¹⁰⁸ Bodens kommun, Kommunfullmäktige 2022-10-17, § 132.

¹⁰⁹ Bodens kommun, Kommunfullmäktige 2022-10-17, § 131.

¹¹⁰ Boden Industrial park omfattar en yta på 550 ha, varav Stegras area omfattar 270 ha.

från början och de levererade exakt vad vi behövde ha. Då går det ju jättefort med tillståndsprocesser."

Innovativ lösning för järnväg och tekniskt vatten

En viktig fråga kopplat till industriparken var hur byggande av väg och järnväg kunde ordnas. Tidigt under 2021 uttalade den politiska ledningen att kommunens strategi skulle vara att möjliggöra byggande av väg, järnväg och tekniskt vatten, men inte själva finansiera, bygga och driva dessa verksamheter. Under hösten 2022 beslutade kommunfullmäktige att järnväg och tekniskt vatten skulle upphandlas som en Offentlig-Privat-Samverkan (OPS) med 25-årig koncession.

En förutsättning är att Bodens kommun bildar ett bolag (Boden Järnväg AB) där 91 procent säljs till en upphandlad part och Bodens kommun (Bodens kommunföretag AB) behåller 9 procent för att säkerställa offentligt inflytande i bolaget. Den upphandlade parten ska finansiera, bygga och drifta järnväg samt utveckla industriområdet (BIP) med nya kunder. Insatsen från Bodens kommun är mark som omvandlas till aktieägartillskott. Under hösten 2023 tilldelades Polar Structure OPS: en och koncessionen, under förutsättning att man kommer överens med första kund, något som är en förutsättning för att minimera risken för Bodens kommun. Bolaget Boden Järnväg är från och med januari 2024 igång enligt de förutsättningar som satts i förfrågningsunderlaget och aktieägaravtalet.

Byggarbeten påbörjades under april månad 2024. Det finns en gemensam projektgrupp mellan Bodens kommun(väg) och Boden Järnväg AB för att jobba i samverkans-entreprenad med PEAB som är entreprenören som har uppdraget åt Boden Järnväg AB. Järnvägen beräknas vara klar i slutet av 2025.

För väganslutning från riksväg 97 till BIP ansvarar Bodens kommun för byggnation och finansiering. PEAB är även entreprenör för vägbygget.

Samma upplägg med en OPS-lösning har använts för tekniskt vatten, vilket har drivits parallellt med järnväglösningen och med samma strategiska upplägg. 2022 påbörjades en ansökningsprocess om att få en uttagsrätt om maximalt 2000l/s från älven. Vattnet ska via en pumpstation vid älven tryckas upp till BIP. I oktober 2023 tilldelades Solör Bio Energy koncessionen och i februari 2024 beslutade kommunfullmäktige om aktieägaravtal, marköverlåtelse och aktieöverlåtelse. Byggnationen av en anläggning för att producera tekniskt vatten till BIP påbörjas under sommaren 2024, för att vara redo att tas i bruk senast kvartal fyra 2025.

Förbättringar på befintlig infrastruktur i anslutning till industriområdet

Det nya industriområdet medför omfattande trafik och därmed behov av förbättringar i den befintliga infrastrukturen. Av den anledningen av kommunen sökt och blivit beviljade drygt 25 miljoner för projektet "Hållbar mobilitet och tillgänglighet till Bodens nya industriområde". Projektet är initierat efter de dialoger som förts med boende i Norra Svartbyn i samband med etableringen av Boden Industrial Park. Projektiden grundar sig även i den medborgardrivna områdesutveckling som genomförts i Fördjupad översiktsplan för Erikslund – Fagnäs och Norra Svartbyn. Projektet omfattar åtgärder på befintliga vägar för säker kollektivtrafik och busshållplatser, laddningsstationer för elcyklar och cykelbanor till det nya industriområdet för pendlare

personal, externa besökare och kommuninvånare. Det öppnar även upp tillgången till det viktiga friluftsområdet Gruvberget med hjälp av broar och vägöverfarter. Finansieringen kommer från ERUF (11,1 Mnkr.), samt medfinansiering från Region Norrbotten 14,2 Mnkr.¹¹¹ Bodens kommun finansierar med 3 Mnkr. Projektperioden löper mellan 2023-06-01 till 2026-09-30 och total projektkostnad uppgår till drygt 28 miljoner kronor.

Tidigareläggning av dubbelspår Boden-Luleå

Förutom utvecklandet av BIP har tillgången av en fungerande järnvägstrafik på malmбанan, och sträckan Boden-Luleå, stor betydelse för Stegras verksamhet. Det gäller såväl möjligheten för framtida transporter av järnmalm in till stålverket, samt möjligheter att frakta ut förädlad stål på järnväg via Luleå hamn. Likaså är det av intresse för Boden och Luleå kommuner att goda pendlingsmöjligheter finns mellan städerna, vilket bidrar till förbättrade möjligheter till arbetspendling och därigenom en större arbetsmarknad. En flaskhals i järnvägstrafiken är sträckan Boden-Luleå som inte har kapacitet nog att möta den ökade efterfrågan på gods- och persontrafik.

Med anledning av de stora industriinvesteringarna i norra Sverige gav regeringen i mars 2023 Trafikverket i uppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län.¹¹² I uppdraget ingick att redogöra för möjligheterna att tidigarelägga åtgärder med anledning av de stora företagsinvesteringarna som pågår i norra Sverige. Trafikverket bedömde i sin återrapportering till regeringen att dubbelspår Luleå-Boden är möjlig att påbörja under perioden 2029–2033.¹¹³ (Åtgärden fanns inte i nationell plan). Trafikverket föreslog att åtgärden i första hand finansieras med lån och i andra hand med statliga anslag inom ramen för den kommande planrevideringen. Dubbelspåret har en beräknad total kostnad på 4–5 miljarder kronor (prisnivå 2021–2022). I regeringens nationella transportplan för 2022–2033 saknas dock anslag för en sådan investering. Trafikverket har för egen del beslutat att tidigarelägga planarbetet till att starta redan under 2024, vilket kan kapa ledtider och snabba på arbetet inför en möjlig byggstart 2029. Trafikverket har under 2024 påbörjat arbete med ny spåranslutning till Svartbyns industriområde, preliminär tidplan för byggande är 2024–2025. Likaså planeras för byggande av ny mötesstation i Sävastnäs, samt partiellt dubbelspår Sävastklinten-Sävast. Planerad byggtid för dessa projekt är 2025–2027.

Näringslivsutveckling

Enligt Bodens kommun finns tidiga tecken på ökade etableringsförfrågningar med anledning av Stegras etablering. Det gäller även utveckling av befintliga företag samt nystart av företag. Etableringen av Stegra har inte medfört några större justeringar i hur kommunen arbetar med näringslivsutveckling. Det finns dock en process, ”business soft landing” som utvecklats specifikt med anledning av Stegras etablering. Processen syftar till att ge nyckelleverantörer till Stegra bästa möjliga förutsättningar för att etablera sig i Boden. Urvalet av vilka nyckelleverantörer som omfattas görs av Stegra. Processen ska ge ingångar till det lokala och regionala näringslivet.

¹¹¹ Tillväxtverkets Projektbank, ärende id: 20359904.

¹¹² Regeringsbeslut 2023-03-30. ”Uppdrag att analysera åtgärder i Norrbottens och Västerbottens län”. LI2023/02/196.

¹¹³ Trafikverket, (2023), ”Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län”. Sid. 50.

Det finns ett samarbete med näringslivskontoren i grannkommunerna Kalix, Älvsbyn, Piteå, Luleå med bland annat branschträffar tre gånger per år med olika inriktningar. Det ska även underlätta för anställda i företagen att etablera sig i Boden. (Processen är synkroniserad med processerna i inflyttningservice och kompetensförsörjning). Business soft landing utgör en del i det samarbetsavtal som tecknades i december 2022 mellan Bodens kommun och Stegra.

Utifrån Stegras perspektiv finns en tydlig ambition att använda det lokala näringslivet då det både skapar legitimitet och ger kraft tillbaka till samhället. *”Vi vill vara en positiv kraft i samhället där vi är och vi tycker att vi har ett stort ansvar som ett sådant här gigantiskt projekt som trots allt kommer att påverka livet för väldigt många bodensare på inte bara alltid positivt sätt.”* Ett konkret sätt som Stegra arbetar på är att lägga ut alla sina upphandlingar och delta på olika företagsevent såsom företagsfrukostar. Enligt Stegra finns också ett stort intresse från det lokala näringslivet att delta, ett krav är dock att företagen klarar av Stegras krav.

Kontaktytor med Stegra

Vid tiden *innan det formella beslutet* om etableringen var det en mindre kärna av personer som skötte dialogen med Stegra. Kontaktpersoner gentemot ledningen för Stegra var kommunchef, kommunstyrelsens ordförande samt VD för Boden business Park. Utifrån dialogerna togs frågor vidare med de funktioner som berördes i kommunförvaltningen och de kommunala bolagen. Det handlade till stor del om mark- och planfrågor kopplat till industriområdet i Svartbyn, el, infrastruktur i form av väg- och järnvägsanslutning, vatten- och avlopp, samt tekniskt vatten.

Efter etableringsbeslutet har samarbetet under hand utvecklats och ytterligare systematiserats. I nuläget (juni 2024) finns ett strukturerat samarbete inom sex områden varav ett handlar om formerna för det övergripande samarbetet och koordineringen av etableringen. De övriga områdena omfattar bostäder och inflyttning, mark och infrastruktur, kompetensförsörjning, biprodukter och nyetableringar. Det övergripande samarbetet och koordineringen av etableringen styrs av en projektstyrgrupp som består av kommunchef och VD Boden Business park, samt ledningen för Stegra Boden.¹¹⁴ Förutom styrgruppsmötena har näringslivschefen och VD för Stegra Boden löpande kontakt för att hantera gemensamma frågor. Det hålls också regelbundna möten två gånger per termin mellan kommunledningen (Kommunstyrelsens ordförande och näringslivschef) och vd för koncernen Stegra plus vd Stegra Boden.

För det operativa arbetet har det identifierats ett stort antal samarbetsområden som arbetar med konkreta uppgifter, där majoriteten omfattar infrastrukturfrågor kopplade till BIP.

Sammanfattningsvis finns i nuläget (juni 2024) tre huvudsakliga kontaktytor:

- Styrgrupp för det övergripande arbetet med etableringen. Styrgruppen träffas varje vecka. Från kommunens sida deltar näringslivschef och VD Boden Business Park.
- Möten inom identifierade samarbetsområden. Här träffas utsedda koordinators från kommunen sina motsvarigheter på Stegra Boden. Gruppen träffas med något

¹¹⁴ VD Stegra Boden, Head of sustainability Stegra Boden, samt Head of regional affairs, Stegra Boden.

olika mellanrum beroende på vilken fas arbetet ligger i. Normalt handlar det om möten i intervallet en gång per vecka till en gång per månad.

- Operativa kontaktytor. Det handlar om ett tjugotal arbetsgrupper som arbetar med konkreta frågor främst kopplat till BIP.

Aktörer

I den inledande fasen, startfasen, har kommunen tagit in lärdomar och erfarenheter från Skellefteå kommun, och hur de arbetat med etableringen av Northvolt. Samarbete intensifierades även med Luleå kommun genom de identifierade fokusområdena. Kommunen förde även dialog med regeringskansliet, då främst med regeringens samordnare för de stora industriinvesteringarna i norra Sverige, Peter Larsson. Betoning lades också på dialoger mellan kommunen och Stegra.

Under hela omställningsarbetet har stor betoning lagts på medborgardialoger. Exempelvis genom arbetet med områdesutveckling i olika delar av tätorten, samt för andra områden i kommunen, samtidigt som kommunen arbetar bredare för att underlätta för nyinflyttade att integreras i samhället. I omställningsfasen har också formerna för samarbetet med Stegra utvecklats ytterligare genom det reviderade samarbetsavtalet i augusti 2023. Vi ser också formaliserade samarbeten med de två bolag som fått koncession att bygga och drifva järnväg och tekniskt vatten till BIP genom konstruktionen med det offentlig-privata-samarbetet. Ett nära samarbete drivs med "Boden tillsammans" som är en samlingsorganisation för näringslivet i Boden.¹¹⁵ Samarbetet rör exempelvis centrumutveckling i Boden.

Ett flertal respondenter framhåller det goda samarbetet med Länsstyrelsen i samband med utformandet av detaljplanerna för Boden Industrial Park, med tillhörande infrastrukturkorridor. Det goda samarbetet med Stegra lyfts både fram av både kommunen och företaget själva. Även det täta samarbetet inom utbildning och kompetensförsörjning med Luleå och kringliggande kommuner lyfts fram som en styrka.

Lärdomar och erfarenheter

Inspiration från andra områden

Som vi redan tidigare sett har kommunen bedrivit omvärldsspaning främst i samband med organiseringen av Bodenxt. Den främsta inspirationskällan från en enskild kommun kommer från Skellefteå och deras arbete med Northvolts etablering. Det gäller såväl ur ett större perspektiv om hur Skellefteå organiserat sitt arbete, samt också riktat mot hur de arbetat med vuxenutbildning kopplat till Northvolt. Kommunen har även tittat på hur Lund arbetat med integrering på arbetsmarknaden av medföljande. Lärande har även hämtats från Gotland avseende deras inflyttningservice (vilka senare har återkommit till Boden för att få återkoppling om hur Boden utvecklat sin inflyttningservice). Kommunen har även genomfört utblickar mot Finland och Danmark och om hur deras utbildningssystem fungerar kopplat till en större företagsinvestering. Avseende OPS-lösningar har inspiration hämtats från Öresundsbron och Arlanda-banan.

¹¹⁵ Boden tillsammans är en samlingsorganisation som består av fastighetsägare, handel, restaurang och hotell m.m.

Externt intresse

Det märks ett stort externt intresse för Boden och kommunen har i genomsnitt ett studiebesök i veckan (hösten 2024). På grund av det stora externa intresset har kommunen sedan hösten 2024 inrättat en technical visit-funktion efter modell från Skellefteå.

Det är främst kommunens organisering av Bodenxt som rönt störst intresse. Som exempel på besökare kan nämnas delegationer från svenska myndigheter såsom IVA¹¹⁶, enskilda kommuner exempelvis Norrbottens-kommunerna, regionala ekonomidirektörer och representanter för Kommuninvest och SKR, regionala näringslivs utvecklare med företagsdelegationer från bl.a. Region Värmland, regionala näringslivsutvecklare från de fyra nordligaste regionerna, Umeå, Luleå, Lunds och Linköpings universitet. Norrbottens och Västerbottens landshövdingar med delegationer.

Det märks också ett stort internationellt intresse och kommunen har haft internationella besökare såsom delegationer från Stavanger-regionen, Österbotten i Finland med en delegation med bl.a. företagare, offentligt anställda i kommuner och regioner, samt utbildningsaktörer. Kommunen har även haft besök av delegationer från Kanada och Portugal vilka velat lära mer om Stegras etablering då bolaget även har planer på etableringar i dessa länder.

Lärdomar och utmaningar från kommunens perspektiv

Lång period av förberedelser bäddar för etableringen

Som vi sett i kap 0 inledde Bodens kommun ett mobiliseringsarbete redan runt 2010. Ambitioner om att diversifiera näringslivsstrukturen märks genom inriktningen mot den digitala industrin. Kommunen har tidigt identifierat den goda tillgången till el som en komparativ fördel och i det tillväxtprogram som antogs 2017 pekades elintensiva näringar ut som ett möjligt tillväxtområde.

Det är också tydligt att kommunen använt den fysiska planeringen som ett instrument för att implementera utvecklingsplanen och tillväxtprogrammet. Redan i översiktsplanen som antogs 2017 pekades ett så kallat utredningsområde ut för en lämplig lokalisering för en större företagsetablering (norra Svartbyn). Området är kopplat till det ställverk som fanns vid platsen. Parallellt med framtagande av översiktsplanen inledde kommunen markinköp vid området, omfattande ca 700 ha mark. Kommunen ägde inledningsvis inte marken runt ställverket, men ansåg det strategiskt viktigt att införskaffa mark för att bädda för en framtida etablering.

Stor omsorg om dialoger och förankring

En majoritet av respondenterna uttrycker en tydlig ambition att undvika fly-in-fly out. Många vittnar om betydelsen att arbeta för ett levande Boden. Ett viktigt verktyg i det arbetet är att arbeta med dialoger med den befintliga befolkningen och med föreningslivet. Det handlar exempelvis om att försöka undvika segregering på boendemarknaden. Ett instrument är områdesutveckling inom fokusområdet Leva och bo där förslag arbetas fram till hur Bodens olika bostadsområden kan utvecklas. En tanke med arbetet är att det finns ett behov av att också rusta befintliga bostadsområden från

¹¹⁶ Kungliga ingenjörsvetenskapsakademien (IVA).

1960- och 70-talen för att inte skapa en för stor kontrast mot de nya bostadsområden som håller på att ta form i Boden. Det märks också tydliga inslag av integrationsarbete där nya kommuninvånare ges stöd att komma in i samhället, bland annat genom kommunens inflyttningsservice.

Riskdelning

Frågan om riskdelning mellan kommun och stat återkommer i flera intervjuer. Flera respondenter anser att det är orimligt att Boden själva ska stå risken med etableringen av stålverket. Man efterlyser också en viljeinriktning från staten som uppfattas som passiv; *”vad vill Sverige AB? Ja och svaret är att det är knäpptyst”*.

Många respondenter lyfter även de ekonomiska utmaningarna för en relativt liten kommun att hantera etableringen. *”Nu närmaste åren bygger vi ett underskott för att vi måste bygga ut kostymen för kommunen, för att få fler invånare. Stålverket blir av ändå. Och gör vi det inte det nu, då bor folk någon annanstans, betalar skatt någon annanstans. Så ska vi växa som kommun, då måste vi bygga. Då måste vi ta ett underskott nu.”* I konkret mening innebär det sparbetning inom den kommunala verksamheten för att kunna öka nödvändiga investeringar inom leva och bo, infrastruktur och kompetensförsörjning.

Efterlyser tydligare regional prioritering och bättre anpassade ekonomiska stöd

Många respondenter lyfter en frustration över frånvaron av en tydligare regional prioritering av expansionskommunerna. Många av de vi intervjuat i Boden återkommer till att region Norrbotten tydligare borde rikta tillgängliga utvecklingsmedel till länets expansionskommuner. Ett konkret exempel som återkommer är att region Västerbotten tydligt riktat återförda medel från valutakursjustering för strukturfonderna till Skellefteå.¹¹⁷ Region Norrbotten har däremot valt att sprida medlen bredare, och Boden har fått cirka 10 procent av potten, 6 Mkr. Bodens kommun menar att det nu finns ett tydligt tidsfönster av behov och möjligheter där några Norrbottenskommuner behöver prioriteras just nu. *”Om några år kan andra kommuner behöva prioriteras”*.

Ett flertal respondenter återkommer också till att de befintliga ekonomiska resurserna i form av regionala fonder, och de nationella projektmedlen inte stämmer överens med det behov av resursförstärkning som expansionskommunerna behöver. Utbudet av projektmedel överensstämmer inte med efterfrågan. Här märks en frustration till att befintliga strukturfondsmedel är svåra att använda. *”Och då kan man fundera varför det heter strukturfondsmedel? Ja, det är väl för att bygga upp strukturer som inte finns?”*

Projektfiering medför utmaningar och risker

Flera respondenter pekar på utmaningar med det stora antalet enskilda projekt som kommunen behöver söka för att komma åt ekonomiska resurser för att hantera omställningen. Respondenterna lyfter fram att kommunen i praktisk mening är

¹¹⁷ I samband med en justering av valutakursen vid slutet av programperioden 2014–2020 ökade beslutsutrymmet i svenska kronor för regionalfondsprogrammen. För övre Norrland användes det ökade beslutsutrymmet bl.a. till ett samverkansprojekt mellan region Norrbotten och Västerbotten, riktat mot den gröna omställningen. Total budget låg på 112,5 miljoner kronor, varav 52,5 miljoner kronor fördelades till Västerbotten och 60 miljoner kronor till Norrbotten. I Norrbotten fanns ett stort antal parter (10) med i projektet, varav Boden var en. Bodens budget uppgick till 6,5 miljoner kronor (EU finansierade 50 procent). I Västerbotten fanns enbart två parter med, regionen och Skellefteå kommun där Skellefteås budget uppgick till 40,5 miljoner kronor varav EU finansierade 50 procent.

”tvungen” att söka projektmedel då de uppfattar att det är *”via de kanalerna som staten hittills stöttat oss ekonomiskt”*. Den stora floran externfinansierade projekt har medfört att kommunen ansett det nödvändigt att skapa en särskild projektstyrningsorganisation för att styra och koordinera alla projekt och projektansökningar. Något som enligt respondenterna drar resurser från den ordinarie organisationen. Respondenterna lyfter även upp att den stora mängden projekt innebär likviditets risker för kommunen.

Byggande av bostäder är en utmaning

En stor utmaning ligger i att få fram tillräckligt med bostäder. Kommunen har mycket god planberedskap. Men omvärldsfaktorer såsom ränteläge gör att det är svårt för exploatörer att få ekonomi i bostadsprojekt. Ett verktyg som prövas för att stimulera nybyggen är att Stegra går in och blockhyr ett antal lägenheter. Dock efterlyses åtgärder från den nationella nivån för att få igång bostadsbyggandet. Några respondenter är positiva till Peter Larssons förslag som han lämnade i sin slutrapport.¹¹⁸

Vem på den statliga nivån ska vi prata med?

Bristen på en tydlig ingång till staten framkommer tydligt. En respondent uttrycker sig som: *”Vem ska vi prata med? Det här är inte för Bodens kommun, det är för AB Sverige. Och det är här som det saknas en adressat hos regeringen... Det är inte näring, det är liksom inte energi och miljö. Nu pekar man på [statsrådet] Slottner”*. Det framkommer även en uppfattning om att staten har en relativt bristfällig kännedom och inblick i en kommuns omfattande arbete och roll vid en gigainvestering. Några respondenter lyfter fram positiva erfarenheter av regeringens samordnare Peter Larsson som uppfattades förstå kommunens problematik och som uppfattades som nyttig som samtalspart och utifrån sina förslag till regeringen.

Särskilda utmaningar med en helt ny verksamhet

Slutligen framkommer kommentarer om att det på riksnivå saknas kunskap om de specifika investeringarna som planeras i Norrbotten och Västerbotten. Några respondenter menar att investeringen i Boden ställer särskilda krav då det är en helt ny verksamhet som ska etableras, utan några som helst kopplingar till befintlig verksamhet. En respondent refererar till OECD som gjorde en reflektion vid ett besök i Norrbotten. *”Kiruna har sina utmaningar, men där finns det en struktur, det finns en ett know how kopplat till industri. Det är samma sak i Gällivare, Luleå och Skellefteå. Boden är den enda kommun som står inför jätteinvestering och utmaning som inte har någon som helst struktur DNA know how kring industri.”* Det innebär att det inte finns etablerade strukturer och kunnande för att omhänderta etableringen. Helt nya stödstrukturer behöver byggas upp, såsom exempelvis nya utbildningsinriktningar.

Sammanfattningsvis: tydligare statlig roll och ökade prioriteringsmöjligheter

Från våra intervjuer med aktörer i Boden återkommer många till uppfattningen att ansvar och risktagande i oproportionerlig hög grad hamnar hos den enskilda kommunen. Utifrån vad etableringens betydelse för Sverige efterlyser många ett koncernperspektiv med en mer samordnad och aktiv stat. Frågan om riskdelning med staten återkommer, liksom mer situationsanpassade prioriteringar.

¹¹⁸ Regeringskansliet, (2022), ”Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten”.

Exempel på konkreta frågor som nämns och förändringsförslag som framförs:

- Tydligare prioriteringar och bättre anpassade ekonomiska stöd
- Behov av tydligare prioritering av expansionskommuner.
- Befintliga projektstöd inom ERUF och nationella projektstöd är svåra att använda för kommunala investeringar vid kraftig expansion
- Omfattande projektifiering innebär risker och merarbete
- Den omfattande omställningen ställer krav på extra ekonomiska resurser. Systemet med att kanalisera sådana resurser är arbetskrävande för kommunen och innebär även ekonomiska risker. Behov av ett annat system för att kanalisera ekonomiska resurser till expansionskommuner som är mer långsiktigt och ordnat.
- Tillståndsprocesser:
- Behov av snabba processer. Bra hantering av prövningsprocesser av Länsstyrelsen i Norrbotten.
- *Bostäder*, radikal ökning av efterfrågan:
- Behov av insatser för ökat bostadsbyggande. Riskdelning mellan stat och kommun. Regeringens samordnare (Peter Larsson) har lämnat förslag.
- En synlig och aktiv stat som tar en del av risken
- Staten behöver ta en del av den ekonomiska risken och vara en aktiv part.
- Efterfrågan på en tydlig ingång till staten.
- Funktionen med en statlig samordnare, Peter Larssons uppdrag, har varit uppskattad.

6. Fallstudie: Skellefteå

Platsen

Skellefteå kommun ligger i Västerbottens län och har cirka 78 000 invånare (juni 2024). Lite drygt 60 procent bor i centralorten Skellefteå med omnejd (Skelleftedalen).

Närmaste städer är Umeå i söder (knappt 14 mil) samt Piteå (8 mil) respektive Luleå (13,5 mil) i norr. Europaväg 4 passerar genom centralorten, medan riksväg 95 startar här och leder västerut till norska gränsen. Den kommunalägda flygplatsen är belägen cirka 20 minuters bilresa från själva staden.¹¹⁹ Det finns järnvägsanslutning från Bastuträsk vid stambanan, men endast för godstrafik. Persontrafik sker med bussförbindelse Bastuträsk-Skellefteå. Planering pågår för Norrbotniabanan med en förbindelse söderut mot Umeå och norrut mot Luleå. Datum för färdigställande är fortfarande oklart.¹²⁰

Skellefteå är historiskt en industritug kommun med basen i skog, trä, metall, energi och mineralutvinning. Den privata industrisektorn är fortfarande dominerande, men tjänstesektorn växer. Spelindustrin (data) är ett sådant exempel, med egna utbildningar, inkubatorer och företag.¹²¹ Besöksnäringen är ett annat exempel där omsättningen stadigt vuxit sedan 2014 och klarade sig förhållandevis väl även under pandemin. Näringen omsatte 2023 1,5 miljarder kronor.¹²² Arbetslösheten är mycket låg, 3,5 procent, jämfört med rikets 6,7 procent (mars 2024).¹²³ Etableringen av Northvolts batterifabrik innebar ett massivt tillskott av arbetstillfällen. Företaget hade enligt mediauppgifter ca 1 850 anställda i oktober 2024.¹²⁴

Skellefteå har inget eget högre lärosäte, men har ett campus där sedan tidigare Luleå tekniska universitet och Umeå universitet erbjudit utbildningar. Ytterligare fem lärosäten har under de två senaste åren anslutit sig genom skapandet av Skellefteå Universities Alliance (SUA). Här byggs nu också ett kompetenscenter för elektrifiering, Arctic Center of Energy, med testbäddar och labbmiljöer. Initiativtagare är Luleå tekniska universitet, Northvolt, Skellefteå Kraft, och Skellefteå kommun.¹²⁵

Det kommunala ägandet är omfattande. I koncernen inkluderas exempelvis Skellefteå Kraft, bostadsbolag, bussbolag, flygplats, djuphamn, innovationsbolag och industrifastighetsbolag.¹²⁶ Därutöver finns ett markinnehav på cirka 17 000 hektar.¹²⁷ Det

¹¹⁹ Skellefteå kommun övertog driften av Skellefteå Airport från LFV (f.d. Luftfartsverket) i april 2010.

¹²⁰ Järnvägsplanerna vann laga kraft i december 2023. Trafikverket avvaktar regeringens startbesked för byggstart. Frågan om tidsplan har ställts via mejl till Trafikverket som dock inte har svarat. Uppgifter om trafikstart 2032 har dock figurerat i media (SVT, (2023), "Norrbotniabanan når Skellefteå tidigast 2032 – överklaganden kan bli problem"; Dagens Nyheter, (2024), "Norrbotniabanan nära två miljarder dyrare än planerat").

¹²¹ Skellefteå nämns t.ex. som ett kluster inom spelindustrin i en rapport från RISE, (2023), "Kraftsamling Dataspelebranschen".

¹²² RESURS för Resor och Turism, (2024), "TEM 2023".

¹²³ Inskrivna arbetslösa (summering av antalet öppet arbetslösa och arbetslösa i program). Arbetsförmedlingen (2024), "Mars 2024 – Månadsöversikt".

¹²⁴ Dagens Nyheter, (2024), "840 sägs upp från Northvolt i Skellefteå".

¹²⁵ Skellefteå kommun, (odat), "En ny mötesplats växer fram på Campus Skellefteå".

¹²⁶ Skellefteå kommun, (2024), "Bolagskoncern"

¹²⁷ En stor del av innehavet ligger hos Skellefteå Kraft efter en försäljning år 2007.

kan noteras att Skellefteå Kraft är en kraftfull kommunal resurs med en nettoomsättning 2023 på 6,7 miljarder kronor och ett rörelseresultat på 1,26 miljarder kronor.¹²⁸

Omställningsprocessen – prolog

Förändringsmedvetenhet¹²⁹

Under 1990-talet fick industrin i Skellefteå problem i takt med ökad internationell konkurrens. Samtidigt började befolkningsantalet att sjunka. Under perioden 1991 till 2011 minskade antalet invånare med 5,3 procent.¹³⁰ Kommunen insåg att man behövde bli bättre på att attrahera dagens och morgondagens arbetskraft. Det fanns behov av fler invånare i arbetsför ålder för att å ena sidan klara välfärdsuppdrag och å andra sidan trygga näringslivets kompetensförsörjning. Situationen fångas i ett mustigt citat från en kommuntjänsteman som själv var med i processen: *”vi kan inte fortsätta som vi gör, för den här förgubbningen, att vi ökar i medelålder så väldigt kraftigt, den kommer att leda till ett framtida moras. Vi måste få en förnyelse.”* Denna förändringsmedvetenhet (”sense of urgency”) ledde fram till att beslut fattades och åtgärder sattes. Handlingar som kan ses som början på den process som ledde fram till gigainvesteringen.

Förankring och strategier

Vi ser två konkreta åtgärder med stor efterföljande konsekvens. Ett platsvarumärke lanserades 2012¹³¹ och en utvecklingsstrategi 2015¹³². Förenklat kan sägas att den förstnämnda syftade till att initialt bygga stolthet och framtidstro bland kommuninvånarna för att i nästa steg vara ett verktyg i utåtriktad platsmarknadsföring. Ett inifrån- och ut-perspektiv således. Utvecklingsstrategin pekade ut färdriktningen för ett utvecklingsarbete. Ett nytt befolkningsmål sattes till 80 000 invånare år 2030, vilket innebar en ökning med 8 000 personer. Politiken var över partigränser helt överens om målet, något som flertalet respondenter i våra intervjuer lyfter fram som betydelsefullt.

Båda slutprodukterna föregicks av ett mycket omfattande förankringsarbete som tog sig an ”varför-frågan”. Den sammantagna bild som växer fram i våra intervjuer pekar också på betydelsen av denna breda medborgardialog. Processen förefaller nästan viktigare än själva slutprodukten. *”Om man inte förstår varför man behöver utvecklas så kommer man inte vilja utvecklas”*, säger en involverad tjänsteman.

Massiva investeringar och ökat fokus på näringslivsarbete

Ett konkret utfall av ovannämnda beslut är investeringar. Kommunen påbörjade 2015 en tung, framtidsinriktad investeringsplan som uppskattades omfatta åtta miljarder kronor under tio års tid (de kommunala bolagen undantagna). Det handlade i princip om

¹²⁸ Rörelseresultat före räntor och skatt (EBIT). Skellefteå Kraft, (2024), ”Årsredovisning 2023”.

¹²⁹ Förutom intervjuer i denna studie bygger avsnittet även delvis på material från en tidigare studie från myndigheten, Tillväxtanalys, (2021), ”We are in the business of trust”.

¹³⁰ SCB, (2024), ”Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2023”.

¹³¹ Skellefteå kommun, (2012), ”Platsvarumärket Skellefteå”.

¹³² Skellefteå kommun, (2012), ”Skellefteå 2030 – Utvecklingsstrategi”.

massiva infrastruktursatsningar som förskolor, skolor, vattentäkt, bostäder och kulturhuset Sara.¹³³

Det nya befolkningsmålet innebar bland annat ökat fokus på näringslivsarbete. En ny näringslivschef rekryterades (med egen bakgrund från näringslivet). Tidigt klargjordes ett fokus på nya arbetstillfällen och därmed också behovet av nya företagsetableringar. En chefstjänsteman som var med menar att: *”Vi såg honom [näringslivschefen] som den här fiskaren som skulle åka runt och leta etableringar och ta kontakter”*. Mindre etableringar skedde också och Skellefteå deltog även fram till 2016 i konkurrensen om flera datacenter-etableringar, varav en stor. I slutskedet valdes dock andra orter. Men kommunen hade nu skaffat sig erfarenheter. En kommundiensteman uttrycker det så här: *”Vi tränade och det ger också en kunskap och en styrka i att man samkör en koncern och vet att alla delar behövs för att man ska klara det.”*

Gigainvesteringen

Företaget

Northvolt är ett svenskt företag som grundades 2016 (då under namnet SGF Energy). I det grundande teamet ingick personer med tidigare ledande erfarenheter från Tesla, Nissan/Renault, ABB, Sony-Ericsson och Panasonic. Företaget tillverkar litiumjonbatterier för elbilar och för lagring av energi. Initialt planerades en produktionsvolym på 32 GWh per år, vilket senare i flera steg utökats till 60 GWh. Fabriksinvesteringen uppskattas till cirka 30 miljarder kronor.¹³⁴ I juni 2024 hade företaget cirka 4 000 anställda. Efter uppsägningar i oktober 2024, på grund av ekonomiska problem, beräknas det i skrivande stund (november 2024) finnas ungefär 1 850 arbetare kvar på fabriken.¹³⁵

Beslutet

Informationen om Northvolts planer på en stor investering i en batterifabrik i Norden blev en internationell nyhet i samband med projektlanseringen i mars 2017. Företagets sökande efter lämplig etableringsort var ovanligt publik. 20 kommuner (18 i Sverige och 2 i Finland) bedömdes av företaget som lämpliga kandidater och fick ett förfrågningsunderlag (RFI). Enligt vad vi erfar hade dessa kommuner valts ut i dialog mellan Northvolt, Vattenfall och Business Sweden. Det kan noteras att Skellefteå inte var en bland dem, kommunen fick av en slump information om etableringsmöjligheten och anmälde själva sitt intresse. Slutligen deltog totalt ett fyrtiotal kommuner i den följande gallringsprocessen, *”site selection process”*. Efter en förhållandevis kort, men mycket intensiv, period meddelade företaget den 19 oktober 2017 att huvudfabriken skulle läggas i Skellefteå medan demolina samt utveckling hamnade i Västerås. Tillståndsprocessen gick mycket snabbt, redan i december 2017, två månader efter etableringsbeslutet antogs detaljplanen för industriområdet. Miljötillstånd meddelades

¹³³ Kulturhuset är med sina 20 våningar en av världens högsta träbyggnader och vann 2024 *”Träpriset”*, ett arkitekturpris från branschorganisationen Svenskt Trä. Totalkostnaden för Sara slutade på lite drygt 1,2 miljarder kronor.

¹³⁴ Umeå Universitet, (2024), *”Skellefteås snabba tillväxt studeras i unikt forskningsprojekt”*.

¹³⁵ SVT, (2024), *”Förhandlingarna kring storvarslet klara – över 800 får gå från Northvolt”*.

av mark- och miljödomstolen i juni 2018.¹³⁶ Själva fabriksbygget inleddes i augusti 2018.¹³⁷ Den av regeringen utsedde samordnaren Peter Larsson menar i sin slutrapport att en av förklaringarna till den snabba tillståndsprocessen står att finna i en tät dialog mellan kommunen, länsstyrelsen Västerbotten och företaget.¹³⁸

Omställningsprocessen

Baserat på intervjuer och dokumentstudier har ett antal strategier, beslut och åtgärder identifierats som bedöms ha varit, och är, av betydelse i omställningsprocessen. Det ska understrykas att detta avsnitt inte ska ses som en totalinventering utan mera som ett exemplifierande urval. I flera fall kan själva beslutet ha tagits innan gigainvesteringen, men omfattning eller betydelse har accentuerats under efterperioden vilket motiverar ett omnämnande i detta avsnitt.

Utvecklingsstrategin – en styråra

Det är tydligt att utvecklingsstrategin från 2015 har en central roll i omställningsarbetet. Det är ett dokument som exempelvis fördjupade översiktsplaner, hållbarhetsprogram, program för ett bra företagsklimat och evenemangsstrategi explicit eller implicit förhåller sig till. Dess ursprungliga, lättförmedlade huvudbudskap "80 000, 4 000, 2030" förefaller välförankrat både inom kommunorganisationen och bland invånarna.¹³⁹

En uppdaterad *utvecklingsstrategi* beslutades 2022.¹⁴⁰ Det handlar om mindre justeringar och positionsförflyttningar gentemot upplagan från 2015. Den synligaste förändringen är kanske att själva befolkningsmålet skrivits upp, från den tidigare strategins 80 000 till 90 000 invånare år 2030. Även vid uppdateringen ser vi ett omfattande bakomvarande arbete och dialoger med sakkunniga och allmänhet samt en bred politisk enighet bakom strategin.

Exempel på organisatoriska förändringar

Avsnittet har inte ambitionen att beskriva samtliga förändringar inom kommunen utan endast exemplifiera med några nedslag.

Några större omorganiseringar ser vi inte, kanske mera då volymökningar och några nya samarbetskonstellationer. En av de högre tjänstemännen menar att avsaknaden av omorganiseringar snarare kan betraktas som en framgångsfaktor. Hens erfarenheter från andra aktörers omorganisationer är att: *"folk blir förvirrade och de blir desillusionerade och de sitter och funderar på sin egen roll och vad som ska hända och är osäkra och då blir man skottradd. Man jobbar inte bra då."*

Omvandlingskontoret är, namnet till trots, inte något fysiskt kontor utan snarare en samarbetsplattform mellan kommunen och region Västerbotten. Omvandlingskontoret bildades 2019 med syftet att hantera de utmaningar som kommunen och regionen möter i

¹³⁶ Deldom den 7 juni 2018 (mål M 2959-17).

¹³⁷ För en mer utvecklad redogörelse för etableringsprocessen, Se Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust".

¹³⁸ Regeringskansliet, (2022), "Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten".

¹³⁹ 80 000 invånare och 4 000 nya jobb till år 2030.

¹⁴⁰ Skellefteå kommun, (2022), "Skellefteå 2030, Strategi för hållbar samhällsomvandling".

och med stora etableringar/investeringar och tillhörande snabba samhällsomvandling. Uppfattningen är att en sådan plattform är helt nödvändig under en sådan process.

Frageställningar som hanteras handlar om kompetensförsörjning, befolkningsförsörjning, samhällsutmaningar och infrastruktur. Beroende på aktuell fråga kan även nationella aktörer, specialister och liknande knytas till plattformen. Två exempel från den förra gruppen kan vara den nationella samordnaren Peter Larsson och den nybildade statliga kommittén, Accelerationskontoret.¹⁴¹ Månadsvisa regelbundna avstämningsmöten hålls med ledningen på Northvolt Ett, vilket beskrivs närmare i avsnittet "Kontaktytor med Northvolt".

Samhällsbyggnad är en stor förvaltning och hanterar många av de frågor som en omvandling – en snabb tillväxtprocess – måste hantera. I stort handlar det om fysisk planering, gator och parker, vatten och avfall, hamnverksamhet (som är i kommunens ägo), transport och service, miljö och hälsa samt räddningstjänst och sotning. Här kan man därför förvänta en expansion och så är också fallet. Vi ser en ökning av antalet anställda från 2017 (vid tidpunkten för beslutet om gigainvesteringen) till oktober 2024 med lite drygt 23 procent, från 462 till 570 personer.

Mark- och exploateringsenheten hanterar ärenden som rör kommunens markinnehav, exempelvis att utveckla kommunal mark för bostads och verksamhetsbebyggelse, handlägga ärenden om markanvisningar samt överlåtelse och upplåtelse av kommunal mark. År 2013 bestod enheten av tre personer – en chef, en administratör och en person som förvaltade kommunens rivningshus. Under de senaste tre åren har enheten växt till åtta personer. *"Det är mycket försäljningar nu också. Det har ju ökat tiofalt senaste åren, jämfört med för kanske fem, sex, sju år sedan. Men vi köper också in mark nu i ett mycket högre tempo än vad vi hade förut."*

Näringslivskontoret organiserades om efter att den första utvecklingsstrategin hade trätt i kraft. För att nå målet om 80 000 människor "fattades" 8 000 personer. Signalen från politiken var att det då behövdes 4 000 nya jobb, eftersom *"varannan människa ska ha ett jobb i näringslivet."* Utifrån uppfattningen att jobb primärt skapas på tre sätt bildades tre avdelningar, med totalt fem anställda:

- "Start" (nya företag, innovationsstödsystem)
- "Service" (befintliga företag växer, behöver service)
- "Etableringar" (företag flyttar till in till kommunen)

Denna grunddesign är fortfarande kvar, men två nya områden har tillkommit. I och med gigainvesteringen har kompetensförsörjningsfrågan ytterligare ökat i betydelse. Näringslivskontoret fick också 2020 ett uppdrag från kommunstyrelsen att jobba med frågan som ett särskilt område. Idag jobbar tre personer med detta, varav två är projektfinansierade. Det stora externa intresset för både Northvolt, samhällsomvandlingen i stort, Sara kulturhus och satsningen på elflyg har medfört en stor efterfrågan på studiebesök (Technical visits), såväl nationella som internationella. Kommunen har behövt hitta ett strukturerat sätt att hantera detta. Idag (2024) finns därför fem affärsområden:

- Nystart/entreprenörskap/innovation

¹⁴¹ Regeringen, (2024), "Kommittédirektiv Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning".

- Befintligt näringsliv
- Etableringar
- Kompetensförsörjning (ny)
- Technical visits (ny)

Förutom dessa fem affärsområden (med totalt åtta anställda, inklusive näringslivschef) har också en kommunikatör knutits till Näringslivskontoret, genom köp av en heltids-tjänst från informationsenheten.

Marknadsenheten, vars aktivitet berörs nedan under "Attraktivitet", har ökat sin personalstyrka från två personer vid uppstarten 2012 till dagens (2024) sju personer, inklusive marknadschef. Det har skett både genom förflyttningar inom kommunen och nyrekryteringar.

Näringslivsarbete

År 2019 antogs ett nytt *näringslivspolitiskt program* som syftade till att skapa tydlighet kring kommunens arbete med näringslivsutveckling och tillväxt.¹⁴² Programmet pekade på flera olika aspekter av vad som är viktigt för näringslivet, allt från brett utbud av utbildningar, fungerande infrastruktur och starkt innovationssystem.

Kommunen har under slutet av 2023 och början av 2024 tillsammans med sju andra kommuner deltagit i Svenskt Näringslivs *utvecklingsprogram om lokalt företagsklimat*. Från kommunens sida har kommunalråd, kommundirektör, näringslivschef och samhällsbyggnadschef deltagit.

Ett *program för företagsklimat* i Skellefteå kommun har nyligen tagits fram tillsammans med näringslivet och gäller för åren 2024–2026.¹⁴³ Programmet är smalare än sin föregångare från 2019. De insatser som lyfts fram är dels sådana där kommunen har rådighet över frågeställningarna, dels de som har en tydlig koppling till ett förbättrat företagsklimat. Två fokusområden är prioriterade: "Kunskap, dialog och samverkan" samt "Service och myndighetsutövning". I programmet specificeras också ett antal konkreta, mätbara, aktiviteter som ska genomföras. Inom det första fokusområdet handlar det exempelvis om att kunskapshöja kommunanställda i frågan om företagsklimat, olika kontakttillfällen med näringslivet (tematiska luncher, ortsträffar i kommunens åtta serviceorter och företagsbesök) samt kartläggning för att säkerställa att kommunkoncernen inte bedriver osund konkurrens. I det andra fokusområdet nämns olika former av lotsar, uppstart av dialogbaserade branschråd, en minsta återkopplings-tid för ärenden, verktyg att mäta kundnöjdhet samt översyn (i förenklingssyfte) av verksamheter som vänder sig till näringslivet (processer, blanketter, e-tjänster).

Några av dessa aktiviteter kan kort beskrivas. Kommunen har startat eller är på gång att starta ett antal *branschråd*. Bygg-, installatörs- och fastighetsbranschen har kommit längst, Transport och logistik är igång, men i en tidigare fas. Initiala intressesonderande träffar har hållits inför uppstart av ett tredje branschråd – Finans och juridik. Kommunens förhoppning är att inledningsvis koordinera branschråden för att senare kunna backa tillbaka. Utöver dessa branschråd finns också några nätverk som kan liknas med

¹⁴² Skellefteå kommun, (2019), "Näringslivspolitiskt program 2019–2022".

¹⁴³ Skellefteå kommun, (2024), "Program för ett bra företagsklimat i Skellefteå kommun 2024–2026".

branschråd: nätverk för bemannings och rekryteringsbranschen, nätverk för fastighetsägare i centrala stan (administreras av Visit Skellefteå).

Det finns tre typer av *lotsar för näringslivet*: företagslots, evenemangslots och exploateringslots. Gemensamma drag är en förenklad och tydlig väg in till kommunen samt att samla berörda tjänstemän i tidiga, gemensamma möten. De två förstnämnda fanns redan på plats före gigainvesteringen medan exploateringslotsen infördes under hösten 2023. Den är också tydligt sprungen ur kommunens samhällsomvandling. Det handlar om att få fler privata aktörer att investera och utveckla sin mark. Det kan ibland vara en ganska hög tröskel för privatpersoner att ta ett sådant steg. Tanken är att exploateringslotsen (Mark- och exploateringsenheten) kan ge en fastighetsägare en relativt snabb, om än grov, helhetsbild genom att hjälpa till med att tolka bygglovs-situationen och vilka ekonomiska aspekter som kan uppstå.

En grupp kallad "Etableringsforum" bildades 2017 med deltagare från näringslivskontoret, Mark- och exploateringsenheten, Skellefteå Kraft, hamnen samt (tidigare) även Node Pole – en organisation för etablering av elitens verksamhet.¹⁴⁴ Möten hålls ungefär åtta till tio gånger per år. "Vi gör det för att säkerställa att vi håller varandra informerade. Sen om det uppstår ett projekt, någonting som är alldeles extraordinärt särskilt, då säkerställs att vi bemannar den gruppen för att diskutera aktuella frågor."

Attraktivitet

"Det räcker inte med jobbet utan det är totalbedömning av samhället." Behovet av ny arbetskraft medför också att olika former av attraktivitetsinsatser efterfrågas. Här ser vi också nya uppdrag, strategier och åtgärder. Organisationen *Visit Skellefteå AB* samögs av näringslivet (51 procent) och kommunen (49 procent). Enligt våra intervjuer står dock kommunen för större delen av finansieringen, kanske 80–85 procent. Organisationen bildades i sin nuvarande form 2014. Deras uppdrag är, förenklat uttryckt, att stärka Skellefteås attraktivitet i omvärlden. Här ser vi en intressant glidning där organisationen, genom nya ägardirektiv 2021, rört sig från sitt tidigare fokus på enbart besöksattraktivitet till att nu också inkludera attraktivitet kopplat till inflyttning och etableringar.¹⁴⁵ Visit arbetar därmed nu också nära marknadsenheten och näringslivskontoret.

En uppdaterad *evenemangsstrategi* antogs i april 2020.¹⁴⁶ I grunden fanns en tidigare version från 2015.¹⁴⁷ I strategin berörs hur aktiviteter prioriteras, koordineras och hanteras. Det finns en tydlig koppling till utvecklingsstrategin. I syftesskrivningen nämns ambitionen att vara en attraktiv plats, bygga stolthet och stärka platsens varumärke.

Fysiska insatser. Den tydligaste åtgärden är givetvis byggandet av det arkitektritade kulturhuset Sara som nämndes tidigare. Beslutet fattades av kommunfullmäktige i juni 2015 (alltså drygt två år innan gigainvesteringens urvalsprocess inleddes). Byggstart var 2018 och invigningen skedde 2021. Totalkostnad cirka 1,2 miljarder kronor. Men kommunen har även tidigare "renoverat upp vardagsrummet åt Skellefteåborna" genom satsningar på Stadsparken (invigd 2014) och Älvbrinken, ett sorts rekreativt stadsrum vid

¹⁴⁴ Node Pole ägdes sedan 1 februari 2017 till hälften vardera av Vattenfall och Skellefteå Kraft. Verksamheten utvecklades under våren 2024.

¹⁴⁵ Skellefteå kommun, (2021), "Ägardirektiv Visit Skellefteå".

¹⁴⁶ Skellefteå kommun, (2020), "Evenemangsstrategi för Skellefteå 2020–2023".

¹⁴⁷ Skellefteå kommun, (2015), "Evenemangsstrategi för Skellefteå".

Skellefteälven (invigd 2017). I våra intervjuer pekas det också på olika arkitektstödda insatser. En tidig, mer övergripande, sådan är Gehl Architects rapport "Skellefteå – levande Centrum" från 2013 som presenterade ett antal utmaningar och möjligheter för stadsrum och stadsliv.¹⁴⁸ Andra arkitektävlingar som nämns är en förnyelse av torget, det nya landmärket Arctic Center of Energy (ACE) vid Campusområdet samt det planerade nya resecentrumet vid Norrbotniabanan.

Generellt attraktionsarbete. Kommunen har sedan 2012 en marknadsenhet som arbetar med att stärka kommunens attraktivitet för boende och etablering. Enheten använder sig bland annat av akademiskt grundade platsmarknadsföringsmodeller. Från 2017 ledde behovet av arbetskraft till ett alltmer uttalat arbete med kompetensattraktion (TAM).¹⁴⁹ Behovet var brett och avgränsades inte enbart till akademiker. Förstudier genomfördes och arbetet fick en mer tydlig struktur. Olika nationella kampanjer har senare genomförts med uppföljningar i form av nollmätning och effektmätning (attityd- och kännedomsmätning innan respektive efter/under kampanjen). Attraktionsarbetet sker i den innersta kretsen i samverkan mellan marknadsenheten, näringslivskontoret, Visit Skellefteå, informationsenheten och arbetsmarknadsenheten. Under 2022 och 2023 har vissa insatser kunnat delfinansieras via EU-projektet The North Sweden Green Deal.¹⁵⁰

Inflyttningshjälp. Skellefteå kommun har haft en permanent inflyttarservice sedan 2007, men den har utvecklats under senare år och mer information ges nu digitalt.¹⁵¹ Ett led i att öka kapaciteten i mottagandeprocessen är Welcome House, en fysisk och digital mötes- och informationsplats som öppnade september 2023 i Stadshuset.¹⁵² Tanken är dels att ge information till nya och potentiella inflyttare, dels en arena för företag, föreningar och kommunala verksamheter som vill visa upp sin verksamhet. En bank, ett försäkringsbolag eller Northvolt kan till exempel finnas på plats. Där ordnas även särskilda "Spouse Days" för engelsktalande partners till nyinflyttade. Det kan då handla om vuxenutbildning, hälsa, fritid och kultur samt matchmaking-aktiviteter med det lokala näringslivet.

Bostäder

Stark efterfrågan och intresserade investerare

Nya arbetstillfällen och en befolkningstillväxt på i det närmaste 5,7 procent från 2021 till april 2024 innebär en kraftig efterfrågan på bostäder. Kommunen prioriterar bostadsfrågan högt och bedömer att nya bostäder krävs för att täcka behov både inom privat och offentlig sektor. Näringslivschefen säger sig sedan oktober 2023 använda upp mot 90

¹⁴⁸ Skellefteå Kommun, (2013), "Skellefteå – levande centrum: Strategier för levande stadsrum och stadsliv i Skellefteå centrum 2013-08-30".

¹⁴⁹ Talent Attraction Management (TAM), en modell som tydliggör en inflyttares behov fördelat på olika faser i flytt- och etableringsprocessen. Vidare betonar modellen behovet av koordinering av de olika aktörer som behöver medverka i en sådan process.

¹⁵⁰ Projektet fokuserar på regional och lokal mobilisering och att bygga kapacitet för att hantera samhällsomvandlingen som sker i samband med nya investeringar och etableringar. Indelat i två delprojekt, ett för Norrbotten och ett för Västerbotten. Parter i det senare delprojektet är Region Västerbotten och Skellefteå kommun. Projektet delfinansieras av EU:s regionala fond med 56 miljoner kr. Se, <https://www.regionvasterbotten.se/naringsliv-och-samhallsbyggnad/naringsliv-och-utbildning/naringslivsutveckling/the-north-sweden-green-deal>.

¹⁵¹ Skellefteå kommun, (odat), "Newcomers - a warm welcome to Skellefteå!".

¹⁵² Skellefteå kommun (2024), "Welcome House Skellefteå – En mötesplats i Skellefteås stadshus".

procent av sin arbetstid på detta. Ämnet kommer också upp i nästan varje intervju vi genomfört. Frågan är dock mångfacetterad. Bostadsbyggande är förutom själva efterfrågan också exempelvis beroende av den fysisk planeringens kapacitet, antalet intresserade investerare och en rimlig ekonomisk kontext. Vi kan konstatera att kommunen hade en god planberedskap och att det initialt fanns ett betydande intresse från byggsidan. En kommuntjänsteman med insyn i planfrågor kommenterar: *”Vi hade ju över 100 byggaktörer på vår inofficiella lista på kontakter, både högt och lågt, seriösa och oseriösa. Så vi hade ju nästan svårt att välja vilka ska vi gå med.”*

Det ekonomiska läget förändras

Men, den ekonomiska situationen förändrades rejält. En global pandemi slog till under åren 2020–21, Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022 med efterföljande störningar i leveranskedjor. Inflationen steg kraftig och styrräntan ökade från 0,25 procent till 4 procent från juni 2022 till september 2023.¹⁵³ Detta ledde på nationell nivå till ett markant fall (54 procent) i antalet påbörjade bostadsbyggen mellan år 2022 och år 2024.¹⁵⁴

Även Skellefteå drabbades med full kraft av dessa ökade kapital- och byggkostnader. Samme tjänsteman fortsätter: *”med ökad ränta och lågkonjunktur har det här dykt, så de senaste två åren har det varit väldigt, väldigt få aktörer som har varit villiga att investera och göra saker i Skellefteå [...] vi har inte de som är beredda att finansiera byggprojekt och långsiktigt äga och förvalta, för att den kalkylen går inte ihop sig just nu.”*

Ökad roll för det kommunala bostadsföretaget och andra insatser

- Innan investeringsviljan dök hann dock ett antal projekt sjösättas. Under 2023 färdigställdes 800 permanentbostäder samtidigt som ytterligare ungefär 2 000 bostäder är i produktion.¹⁵⁵ Nyproduktionen bedöms dock kraftigt understiga behovet och kommunen har genomfört ett antal åtgärder med syftet att stimulera till fler bostäder.
- Skelleftebostäder (Skebo), det kommunalägda allmännyttigt bostadsföretaget, ges en mer offensiv roll. I kommunkoncernens budget för 2024 redovisas ett planerat byggande och förvärv av bostadsföretaget för cirka 5 miljarder kronor de kommande fem åren, vilket uppskattas motsvara cirka 2 500 lägenheter.¹⁵⁶ Satsningen är massiv. Under 2024 beräknar de påbörja byggandet av drygt 450 bostäder. Våra respondenter menar att satsningen möjliggjorts av ett tidigare beslut (2015) att avyttra delar av bolagets fastighetsbestånd, vilket stärkte ekonomin. Syftet med försäljningen var att etablera fler externa fastighetsaktörer på marknaden.
- Kommunen deltar i Bostäder Västerbotten (BoVä), en sammanslutning där länsstyrelsen är sammankallande. Syftet är att överbrygga konjunkturedgångens effekter på bostadsbyggandet i länet.¹⁵⁷ Här diskuterar branschen, kommuner och näringsliv frågor om hur bostadsförsörjningen ska klaras. Kan något göras annorlunda, hur ser detaljplaneprocessen ut?
- Kommunen har sökt och beviljats ett lån på 800 miljoner kronor av Europeiska Investeringsbanken (EIB). Till det kommer också ett bidrag på 120 miljoner kronor.

¹⁵³ Sveriges Riksbank, (2024), ”Styrränta, in- och utlåningsränta”.

¹⁵⁴ Boverket, (2024), ”Byggprognos analys maj 2024”.

¹⁵⁵ Skellefteå kommun, (2024), ”Skellefteå kommuns Årsredovisning 2023”.

¹⁵⁶ Skellefteå kommun, (2023), ”Budget 2024 Skellefteå Stadshus AB (koncern)”.

¹⁵⁷ Länsstyrelsen Västerbotten, (2024), ”Bostäder i Västerbotten - BoVä”.

Finansieringen kommer med vissa villkor, bland annat krav på energismarta lägenheter, 5 procent av lägenheterna ska gå till personer med sociala hyreskontrakt (exempelvis personer med mycket låga inkomster), knappt 60 procent ska vara avsedda för studenter eller bostäder som på annat sätt stärker kompetensförsörjningen i den pågående samhällsomvandlingen.¹⁵⁸

- Kommunen bygger 18 nya stugor (65 m² stora) på Skellefteå camping med syftet att möta det ökande behovet av bostäder för nyinflyttade.¹⁵⁹
- Flexibla exploateringsvillkor. Tomträtt kan erbjudas i hyresrättsprojekt och diskussioner förs med exploatörer om möjligheter till senarelagd betalning av mark. Exempelvis en förskjutning från försäljningsfas till inflyttningsskede.
- Införandet av den exploateringslots som tidigare nämndes för att underlätta för privata aktörer att investera och utveckla sin mark.
- Ett samarbete har inletts med organisationen Fastighetsägarna för att undersöka om de skulle gå att ordna fler bostäder i befintligt bestånd. Det kan handla om att bedöma byggkrav på vindar, källare och tillgänglighetsbedömning.
- Undersöka om det går att stimulera fler privatpersoner att hyra ut samt matchning mellan efterfrågan och utbud. Även se över om det kan finnas tomma, kommunala fastigheter, som skulle kunna användas som bostäder.
- Näringslivschefen och mark och exploateringsenheten har bokade möten tillsammans med Northvolt om bostäder en gång i veckan, men har i praktiken kontakt betydligt oftare än så.

Temporära modulbostäder – en nödlösning

Med ett tydligt inflyttningsnetto och ett kraftigt minskande bostadsbyggande har temporära så kallade modulbostäder blivit en lösning. Hösten 2023 bodde totalt cirka 2 000 gästarbetare i denna boendeform.¹⁶⁰ Modulerna är mellan 8 och 13 m² stora. Ett temporärt bygglov på fem år har utfärdats. Ursprungligen skulle modulerna enbart användas av entreprenörer i själva uppbyggnadsfasen och inte av fastanställd driftspersonal som avsåg att permanent bosätta sig i kommunen. Sedan december 2022 har dock, som en övergångslösning, även vissa av Northvolts egen personal flyttat in.¹⁶¹

Infrastruktur

En snabb och kraftig befolkningstillväxt medför en utökad efterfrågan på infrastruktur-satsningar. Det rör sig om breda investeringar i VA-nät, vatten och avloppsverk, elförsörjning, gator, skolor, djuphamn och kollektivtrafik för att nämna några som berör kommunkoncernen själv. Stadstrafiken med bussar har både fått byggas ut och ges nya dragningar. Linjesträckningar har anpassats till arbetspendling där prioritet givits till kortare restid gentemot långa körsträckor som "går runt" för att minimera gångavstånd mellan hållplatser och bostäder. Antalet resor har exempelvis ökat med drygt 34 procent från 2016 till 2023.¹⁶² Djuphamnen muddras, en ny kaj byggs och anslutning till järnväg ska ordnas. Byggkostnaden beräknas till 1,4 miljarder kronor varav ett statsbidrag på 97 miljoner har utlovats.

¹⁵⁸ EIB, (2024), "Energiomställning: EIB-lån till Skellefteå kommun möjliggör byggandet av 743 nya bostäder".

¹⁵⁹ Skellefteå kommun, (2024), "Stugor vid Skellefteå Camping".

¹⁶⁰ SVT Västerbotten, (2023), "2 000 gästarbetare bor i moduler i Skellefteå – ska bli ännu fler".

¹⁶¹ Norran, (2024), "220 anställda vid Northvolt Ett lever i modulhus".

¹⁶² Mejlkonversation med Jennifer Lundström, ekonomichef, Skellefteå Buss, 2024-11-18.

Bland den nationella infrastrukturen kommer i nästan alla intervjuer två satsningar upp. Dels järnväg i form av Norrbotniabanan, dels flytt av E4:an utanför centrum. Skellefteå är utifrån sitt geografiska läge en ganska isolerad arbetsmarknad där pendlingsavstånd (med bil) innebär långa avstånd, cirka 14 mil till Umeå och Luleå samt 8 mil till Piteå. Kommun och näringsliv ser därmed möjligheten med en utökad arbetsmarknad med spårbunden passagerartrafik, något som saknas idag. Kommunens roll förefaller här mycket handla om kontakter med Trafikverket och regeringen med syftet att skynda på planering och faktiskt byggande. Ett resecentrum kopplat till järnvägen ska som tidigare nämnts byggas i Skellefteå och till stora delar bekostas av kommunen. Byggstart är beroende på progressionen för Norrbotniabanan, men 2028 har nämnts.¹⁶³

Europa väg 4 går rakt igenom Skellefteå stad, vilket både innebär buller och luftföroreningar samt en barriär för förflyttningar. Trafiken har ökat med fler invånare och arbetsplatser och en omdragning utanför staden är en prioriterad åtgärd från kommunens sida.

Utbildning

Skellefteå Universities Alliance

Skellefteå har inget eget högre lärosäte, men ett campus där sedan tidigare Luleå tekniska universitet och Umeå universitet erbjuder utbildningar.¹⁶⁴ Befintligt näringsliv och offentlig sektor hade redan ett flertal år innan gigainvesteringen beslutades efterfrågat fler utbildningsmöjligheter i Skellefteå, utöver yrkeshögskola och Vux. Efter Northvolts etablering accentuerades behovet ytterligare och olika möjligheter undersöktes. *"Tåget bedömdes ha gått"* för att etablera nya högskolor/universitet i Sverige. Intressanta utbildningar för Skellefteå identifierades, men fanns på "fel" geografisk plats. Kontakter med den statlige samordnaren Peter Larsson ledde fram till att professor Monica Bellgran vid KTH började undersöka möjligheter att knyta befintliga lärosäten till Skellefteå. Inspiration kunde bland annat hämtas från den finska modellen med multicampus, exempelvis i Seinäjoki där platsens profil och behov kunde mötas genom ett Universitetskonsortium med fyra medverkande universitet.¹⁶⁵

Så småningom (2023) landade man i lösningen att bilda en allians, Skellefteå Universities Alliance (SUA). Förutom Umeå universitet och Luleå Tekniska högskola, som alltså redan fanns representerade, har i dagsläget (november 2024) fem ytterligare lärosäten kunnat knytas till SUA: Mälardalens universitet, Mittuniversitetet, Gymnastik- och idrottshögskolan (GIH), Högskolan Väst, Högskolan Dalarna och Högskolan i Gävle.

Skellefteås ingång är att fungera som en testbädd för denna modell. Ambitionen är att nya utbildningar, utbildningsformer, pedagogik och samverkansmodeller mellan lärosätena ska kunna testas för att sedan skalas upp nationellt. En egen juridisk person, i stiftelseform, ska enligt uppgift bildas kring årsskiftet 2024/25. Planerna är att satsningen ska kunna samfinansieras mellan kommunen, näringslivet och staten. Målsättningen är

¹⁶³ Skellefteå kommun, (2024), "Det vinnande bidraget för Skellefteå resecentrum".

¹⁶⁴ Campus har i nuläget ca 46 800 m² lokalyta och ägs av det kommunala bolaget Skellefteå Industrihus AB.

¹⁶⁵ Se, <https://www.ucs.fi/en/about-us/>

hög, fullt utbyggt planeras för 15 000 registrerade studenter inom ramen för Skellefteå Universities Alliance.¹⁶⁶

Involverade respondenter menar att allianstanken inte riktigt passar in i lärosätenas finansieringsstruktur, även om de anser att den borde vara positiv för Sveriges konkurrenskraft. Det finns inga ekonomiska incitament för lärosäten att aktivt arbeta med att nå ut med utbildningserbjudanden till platser med stora utbildningsbehov, exempelvis expansionskommuner utan eget lärosäte. Det kan idag vara mer ekonomiskt fördelaktigt för dem att stanna kvar på campusorten.

Yrkesutbildning för vuxna

Etableringsbeslutet 2017 innebar också ett mycket stort kompetensförsörjningsbehov. Vuxenutbildningen i Skellefteå, där YrkesVux, Yrkeshögskolan och SFI ingår, insåg att de hade en viktig roll i detta, något som bekräftades efter att tagit del av erfarenheter från Teslas Gigafactory i Reno, Nevada.

Skolverkets yrkespaket bedömdes vara för omfattande, i princip utformade som ett gymnasieprogram förutom de teoretiska kurserna som ingår i en sådan examen. Ambitionen var att ha ett nära samarbete med näringslivet (till stor del Northvolt) och utifrån från deras kompetensbehov matcha mot lämpliga gymnasiekurser. Det har inneburit kortare och mera näringslivsrelevanta utbildningar. En respondent menar att detta var ett nytt sätt att se på systemets möjligheter *”Skulle säga att vi vågat nyttja det friutrymme som finns i systemet som ingen egentligen har sett tidigare.”* Ett konkret exempel är Yrkesutbildningen till Automationsoperatör som består av en blandning av kurser från elprogrammet och industriprogrammet. Antalet elever i Yrkesutbildning har sammantaget mer än femdubblats från 2017 till 2022 (från 256 till 1 337).

Kommunstyrelsens ordförande i Skellefteå och Boden gjorde 2022 tillsammans med Northvolt och H2GS (senare Stegra) en skrivelse till regeringen.¹⁶⁷ Där pekades på det stora omvandlingstryck som uppstått på de regionala arbetsmarknaderna, en situation som det befintliga systemet för utbildning och kompetensförsörjning inte förmådde hantera. Skrivelsen öppnade för en dialog med regeringen som dels utmynnade i ett beslut¹⁶⁸ om ett riktat statsbidrag till expansionsområden, dels sjösättandet av en utredning med direktiv om sakfrågan. Baserat på erfarenheterna i Skellefteå föreslog utredningen senare ett antal förändringar.¹⁶⁹ Kort kan sägas att det handlar om riksintag (inte vara bunden till ”egna” kommuninvånare), statlig finansiering (ev. med delfinansiering från näringsliv), ansökan direkt till huvudman, möjligheter att göra någon form av lämplighetsurval etc.

Arctic Center of Energy

Arctic Center of Energy (ACE) är ett kompetenscenter som ska initiera och bedriva forskningsprojekt och utbildningar för att påskynda samhällets elektrifiering. Tre

¹⁶⁶ Skellefteå kommun, (2023), *”Första steget mot en ny akademisk modell för Sverige”*. I nuläget (december 2024) är det ca 1 500 personer som läser eftergymnasiala utbildningar på Campus Skellefteå. Då vissa har distansinslag kan det uppskattas vara cirka 1 000 studenter på området.

¹⁶⁷ Burman L m.fl., (2022), *”Grön omställning, kompetensförsörjning och livslångt lärande”*.

¹⁶⁸ SFS 2023:603.

¹⁶⁹ SOU 2024:16, *”Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna”*. (Kap. 7.)

utpekade programområden är mobilitet, cirkulär industri och uppkopplade städer. Huset på 8 300 m² byggs i trä och blir sju våningar högt. Bygget påbörjades i oktober 2024 och förväntas vara klart 2027. Kostnaden beräknas till 435 miljoner kronor. Bakom ACE står Skellefteå kommun, Luleå tekniska universitet, Skellefteå Kraft och Northvolt med testbäddar och labbmiljöer.¹⁷⁰

Kontaktytor med Northvolt

Kontaktytorerna har varierat över tid. Under själva *urvalsprocessen* formerades en särskild grupp med tio till tolv personer som tillsammans svarade på frågor och ställde samman alla koncept. Kontaktpersoner gentemot ledningen för Northvolt var kommundirektör, vd samt dåvarande marknadschef vid Skellefteå Kraft. De utgjorde också kopplingen till den särskilda organisation som arbetade med specifika frågor kopplat till etableringen. En viktig grund var ett koncernövergripande arbetssätt. Arbetsgruppen bestod därför av kompetenser från såväl de kommunala bolagen som förvaltningsorganisationen. Frågorna kunde exempelvis beröra områden som näringsliv, kompetens, mark, energilösningar, transporter, vägar, hamn och flyg, lösningar för vattentillgång, avfallshantering och tillstånd. Vid behov samverkades det också med Region Västerbotten, Länsstyrelsen och andra myndigheter, näringslivet och civilsamhället.

Efter etableringsbeslutet var inledningsvis näringslivskontoret en ingång, men "vanliga" företagsfrågor har, precis som för andra företag, hanterats enligt ordinarie rutiner. Det innebär flera kontaktytor mellan Northvolt och kommunen. Frågor som hanteras enligt ordinarie rutin kan exempelvis handla om bygglov, miljötillsyn, avtal med hamnen, markupplåtelse eller VA. Särskilda samverkansforum har kompletterat dessa ordinarie processer då Northvolts snabba utveckling påverkat frågeställningar utanför grindarna så som bostadsmarknaden, kollektivtrafik, skolfrågor och inflyttningsfrågor.

För att hantera *helheten i etableringen* skapades ett Omvandlingskontor tillsammans med Region Västerbotten. Omvandlingskontorets möten kompletterades efterhand med deltagare utifrån profession/kompetens kopplat till aktuella frågeställningar. När det exempelvis var mest viktigt med kollektivtrafik och bostäder ingick bara personer som jobbade med de frågorna. "En väg in" släpptes efterhand, då man bedömde att det fanns andra befintliga strukturer som behövde involveras. Då frågorna efterhand ökade i omfattning och karaktär gjordes dock bedömningen att återinföra "en väg in" för att uppnå en bättre helhetssyn.

I nuläget (juni 2024) finns tre huvudsakliga kontaktytor:

- *Månadsmöten mellan kommunledningen och Northvolts lokala ledning.* Från kommunens sida deltar kommunalråd, kommundirektör och näringslivschef.
- *Omvandlingskontorets månadsmöte.* Hanterar mer konkreta frågor. I början större frågor som elförsörjning och byggandet av provisoriska byggvägar till industriområdet. Sedermera har frågorna växlat till bostäder och kollektivtrafik. Inledningsvis hölls möten ungefär en gång varannan vecka och nu en gång i månaden. Här deltar också näringslivschef, samhällsbyggnadschef, kommunikationschef, planeringschef samt Skellefteå Buss och Skebo (kommunens allmännyttiga bostadsbolag).

¹⁷⁰ Skellefteå kommun, (odat.), "Arctic Center of Energy".

- *Mer personrelaterade och operativa kontaktytor.* Det handlar då dels om frågor som "tas ner" från kommunledningens månatliga möten och omvandlingskontoret, dels frågor om mottagandeprocessen och attraktionsprocessen. Då träffar Welcome House-involverad personal från kommunen Northvolts Relocation team, HR team eller Growth team.

Aktörer

Ur våra intervjuer har vi identifierat ett antal aktörer som våra respondenter nämner i sin processbeskrivning. Det är alltså ingen totalinventering och inte heller en bedömning om deras faktiska betydelse, men säger ändå något om vilka aktörer som involverats.

Generellt återkommer ofta kommentarer om extern informationsbrist. Dels uppfattas många utanför kommunen och regionen inte känna till vare sig samhällsomvandlingens omfattning eller progression, dels menar de att många uppfattar alla stora industri-satsningar i norr som likartade till både karaktär och fas. *"Men jag märker en stor skillnad på de som har varit på plats och sett att det är på riktigt."*

- *Länsstyrelsen* bedöms som en aktiv aktör. Speciellt nämns deras proaktiva arbete med underlag inför miljöprövningen och deras engagemang i bostadsfrågan. Deras insatser med i BoVÄ-gruppen, som tidigare nämnts, är ett exempel på det senare. På funktionsnivå är det landshövding, länsråd och länsarkitekt som ofta kommer upp i intervjuerna.
- *Regionen* nämns framförallt när det gäller kompetensförsörjningsfrågan och deras kunskap när det gäller extern finansiering av gemensamma projekt, exempelvis via EU:s sociala fond (ESF) och regionala fond (ERUF). Olika kompetensförsörjningsprojekt har skett med deras medverkan.
- *Universitet* nämns i samband med kompetensförsörjningsfrågor och expansion av Campus. Kommunen delfinansierar också en doktorand vid Umeå Universitet (Företagsforskarskolan) som studerar Skellefteås utmaningar i planeringsarbetet som en konsekvens av sin snabba tillväxt.
- *Arbetsförmedlingens nystartade kansli* (Arbetsförmedlingens kansli för Omvandling och Matchning i norr, Af KOM Norr) invigdes i september 2022 och tas upp som en aktiv part. Ursprunget är ett regeringsuppdrag i december 2021 till Arbetsförmedlingen att bidra till en förbättrad och mer effektiv kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner.¹⁷¹
- *Business Sweden* nämns som en uppskattad nationell aktör. *"Även om de inte har svar på frågorna så kan dom hänvisa vidare, det är ett bra stöd."*
- *Sveriges kommuner och regioner (SKR)*. Bedömningen är att SKR förstår kommunens situation och hjälper till att driva frågan på nationell nivå. Även deras möjlighet att samordna mellan flera kommuner ses som positivt.
- *Svenskt Näringsliv*. Deras attitydundersökning om företagsklimat uppmärksammas av kommunen, framförallt nyttjas fritextsvaren. Delar av kommunens ledning har också valt att delta i deras utbildning om företagsklimat.
- *Handelskammaren* omnämns för deras arbete med infrastrukturfrågor.

¹⁷¹ Regeringen, (2021), "Uppdrag om kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner".

- Boden och Luleå nämns i samband med att de delvis har samma utmaningar och delvis har arbetat tillsammans i vissa frågor (kanske i synnerhet genom den statliga samordnarens arbete).
- Den statliga samordnaren (Peter Larsson). Funktionen inrättades, enligt respondenterna, efter förslag från kommunen. Samordnaren lyfts fram som en uppskattad resurs som varit lyssnande, kontaktskapande och lagt konkreta förslag. *"Det var ju ett sådant stöd som vi tydligt sa att det behövs."*
- Trafikverket uppfattas som en mycket viktig aktör i de prioriterade infrastrukturfrågorna. Här förekommer många dialoger, men uppfattningen är *"att de görs i samma format som innan"*. Kontakter och samtal har förts på både regional och nationell nivå. Den sammantagna uppfattningen är att deras processer är tunga och inte anpassningsbara till en snabb samhällsutveckling.

Lärande och erfarenheter

Inspiration från andra områden

På kommun eller ortsnivå har Skellefteå haft svårt att hitta goda exempel där en giga-investeringen landat i en kommun som deras, med negativ befolkningsutveckling. Däremot påpekas att de sökt och hittat kommuner som legat långt framme i relevanta sakfrågor, där har också ett lärande kunnat ske. Mängden externa besök i Skellefteå innebär också en lärandemöjlighet för oss, påminner några respondenter: *"Det här kan vi visa upp och lära er. Finns det fråga där ni ligger långt fram som ni kan berätta för oss?"*

- *Helsingborg*. Mycket dialog. Både när det gäller deras internationella stadsmässa H22 City Expo kopplat till Skellefteås kommande Expo, men också deras innovationsarbete inom kommunen. Där ingår exempelvis frågor om utformningen av framtidens välfärd och hur man skulle kunna göra mer med mindre resurser.
- *Göteborg, Västra Götaland*. Allmän inspiration och specifikt deras International House, hur de tar hand om internationella talanger som flyttar in. Utifrån deras erfarenheter öppnade Skellefteå sitt Welcome House hösten 2023.
- *Malmö*. Bra erfarenheter om hur man kan professionalisera sin Technical Visit. Användbart då antalet nationella och internationella studiebesök kraftigt ökat i Skellefteå och kommunen börjat ta betalt för program och koordineringsarbete.
- *Boden*. Framförallt deras arbete med företagsklimat. Värdefulla inspel för att kunna *"bevvara känslan av att det lokala företaget är viktigt, även om det kommer in nya spelare."*
- *Baginton, England*, utbildningar inom batterisektorn.
- *Finland*:
 - Helsingfors. Erfarenheter från hamnarbete och hantering av muddringsmassor.
 - Systemet med Multicampus har inspirerat utvecklingen av Campus (Skellefteå Universities Alliance), även om Sverige delvis har ett annat utbildningssystem. En konkret ort i det sammanhanget är Seinäjoki med sitt Universitetskonsortium med fyra medverkande universitet.¹⁷²

¹⁷² Se, <https://www.ucs.fi/en/about-us/>.

Externt intresse

- Det har varit ett stort externt intresse för Skellefteås samhällsomvandling. En av kommunens ledande tjänstemän vittnar om omfattningen: *”Det är möten varenda vecka. Ja, vissa veckor står jag hälften av tiden och berättar vad vi gör, istället för att göra.”*

Vissa nöjer sig inte med telefon eller videomöten utan vill göra platsbesök. Under 2023 hade näringslivskontorets ”Technical visits” ungefär 100 besök från olika kategorier som företag, myndigheter, departement, ambassader, kommuner, lärosäten samt andra grupper inom akademi och utbildning, media etc. Exempel på deras geografiska hemvister är Sverige, Norden, Tyskland, Frankrike, Portugal och Kanada. Besökens innehåll kan förenklat delas in i fem grupper utifrån syfte och intresse:

- Northvolt och tänkta uppväxlingar kring företaget. Exempelvis Göteborg/Mariestad, Hedie Tyskland, Montreal/Qubec, Kanada.
- Tänkta etableringar. Besökare från företag, Business Sweden och olika handelskammare.
- Utbildning. Satsning på Skellefteå Universities Alliance (SUA) och YrkesVux.
- Samhällsomvandling i stort, inklusive Sara Kulturhus och kommunens hantering av det snabbt ökande behovet av mark för etablering och bostäder.
- Utvecklingsprogrammet kring elektrifierad luftfart (elflyg, drönare och mobilitet.)

En tjänsteman tycker sig se en förändring i de utländska besöken som han kopplar till ökade konkurrensförutsättningar i USA och Kanada: *”2022, då hade vi ju mer utländska besök från Asien än vad vi har nu, för då kom dom hit och benchmarkade det. Och sen så åkte man och så la man grejerna på andra sidan Atlanten i alla fall. Nu har vi inte de besöken längre. Nej, inte alls på samma sätt. Jag märker en intresseskillnad där.”*

Ett evenemang som kommunen bedömer vara av (framtida) externt intresse förbereds nu inom kommunen. Society Expo 2026 (SE26), ett samhällsomvandlings-expo som ska hållas under två veckor i början av sommaren 2026.¹⁷³ Expot ska visa upp lösningar och svårigheter som samhällsomvandlingen fört med sig. *”Vi vill visa upp allt från social hållbarhet, hur ska vi få med alla unga i det här? Hur ska vi få dem att må bra i den här samhällsomvandlingen? Och hur får vi alla nya invånare att må bra och känna sig som en del av platsen? Förstå att man kan vara med och påverka. Men det handlar också om att bygga. Allt från infrastruktur, till hamnen, till Arctic Center of Energy och kompetensförsörjning.”*

Lärdomar och utmaningar från kommunens perspektiv

Förberedelsefas

”Om man inte förstår varför man behöver utvecklas så kommer man inte vilja utveckla.”

Sannolikheten att landa en etablering och förutsättningarna att hantera den i senare faser är i högsta grad avhängigt vad som hänt i perioden innan, menar respondenterna. De understryker åtminstone tre delmoment i detta:

- Dialog och förankringsarbete
- Framtagande av strategier som tydligt kommunicerar färdriktningen
- Markinnehav och planberedskap

¹⁷³ För mer information, se Skellefteå kommun, (odat), ”Society Expo 2026”.

Attraktivitet

"Det räcker inte med jobbet utan det är totalbedömning av samhället." I intervjuerna redogörs för en kraftfull satsning på olika former av attraktionsaktiviteter. Syftet är i slutänden en kommun som upplevs attraktiv för såväl etableringar som för individers val att flytta in respektive de bofastas uppfattning om livsmiljön.

- Intressant för etableringar
- Kompetensförsörjning
- Skattebas (undvika fly-in, fly-out)
- Attraktiv livsmiljö

Testbäddar ger erfarenheter för andra orter

"Vi har ju varit väldigt öppna med att vi vill gärna prova. Räcker upp handen så fort någon säger -kan Skellefteå vara pilot för att testa det här? Ja, absolut. Vi testar och kör." I många intervjuer menar man att kommunen i flera sammanhang signalerat att man gärna ställer upp som testbädd eller i pilotsatsningar. Exempel kan vara satsningen på multicampus (Skellefteå Universities Alliance), satsningar på yrkesutbildning för vuxna samt projektet "Hela kedjan Skellefteå" tillsammans med Vinnova och Länsstyrelsen. Det senare handlar om bättre samverkan mellan offentlig och privat sektor syftande till en utveckling av plan- och exploateringsprocessen.¹⁷⁴ Sådana försöksverksamheter hjälper inte bara kommunen, menar man, utan ger viktiga erfarenheter som kan användas för systemutvecklande åtgärder vid andra tillfällen.

Urval av synpunkter om planprocess

Exempel på synpunkter om osäkerhet och långa processer:

- Respondenter nämner att osäkerhet om utfallet och den tid som hanteringen tar påverkar deras val att överpröva beslut eller ej. *"Vi vågar inte överklaga vissa beslut för vi tänker att det är värre att vi får nej om två år. Då tar vi hellre nej nu."*
- I takt med att "lagret" av tidigare markinköp och planläggning börjar ta slut aktualiseras företeelsen med överlappande riksintressen. I flera intervjuer tas detta upp som ett problem. Avvägningar om markutnyttjande måste göras vilket innebär tidsutdragen hantering och osäkerhet om utfallet. Respondenterna menar att bostadsförsörjning också är ett lagkrav och hänsyn borde tas till behovet att snabbt kunna erbjuda kvalitativa bostäder i expansiva kommuner.

Exempel på förändringar och förslag:

- Tidigare var detaljplaner ganska styrda till en viss aktör. Men markanvisningsförfarandet har nu delvis ändrats i kommunen så att planläggningen ofta sker först: *"Istället för den här frimärksplaneringen som det ofta blev då, kunde vi då ta ett helt kvarter för sig eller göra tre, fyra kvarter eller ett större planområde."*
- Ett förslag för att få snabbare processer är att i vissa fall kunna gå direkt från en fördjupad översiktsplan till ett bygglov. Argumentationen är att bygglovsprocessen i sig är mycket detaljerad och också inkluderar samråd med grannar.

¹⁷⁴ För mer information, se Vinnova, (2024), "Hela kedjan Skellefteå".

Frustration över prognoser som inte inkluderar snabba samhällsförändringar

"Om vi har disruptiva samhällsomvandlingar, hur jobbar man med samhällsprognoser då?"

Många intervjuer pekar på skillnaden mellan den faktiska utvecklingen i kommunen och SCB:s prognoser. Kommunens verklighet är en snabb utveckling och tydlig befolkningstillväxt medan prognoser, byggda på historiska data, snarast indikerar det motsatta. Å ena sidan finns en viss förståelse bland respondenterna för upplägget i en prognosmodell, å andra sidan uttrycker de en frustration över de negativa konsekvenser som kan uppstå. Exempel som nämns handlar om prognoser som används som del i långsiktiga beslutsunderlag för aktörer som exempelvis Trafikverket, banker eller fastighetsaktörer.

Snabb utveckling möter tröga strukturer

... framför allt att de [näringslivet] är så snabba. Det här har ju gjort att vi har varit tungen att springa i samma takt som dom. Det jag har problem med är ju den här, vad ska vi säga, statens roll i det här. Att dom kan ju hålla på hur länge som helst med olika saker."

Uppfattningen är att en extraordinär händelse som en gigainvestering blottlägger en skillnad mellan näringsliv, kommun och nationella aktörer. Näringslivet måste av marknadsskäl hålla ett högt tempo som kommunen enligt bästa förmåga försöker matcha genom olika insatser och arbetssätt i de frågor där de har mandat och handlingsutrymme. Nationella aktörer och system som berörs upplevs fortsätta i sin ordinarie takt och arbetsform vilket föder frustration.

Riskdelning

"Vi tar ju jättestort ansvar lokalt, men det behövs göras saker, som inte görs, på nationell nivå".

Frågan om fördelningen av ekonomiska åtaganden mellan kommun och stat är en återkommande fråga i våra intervjuer. Det är uppenbart att kommunen anser att den får ta en för stor andel och mer eller mindre tvingats att själv agera långt utöver sin ordinarie roll. De vanligaste kommentarer som vi möter handlar om bostadsproduktion, infrastruktur och utbildningsinsatser.

Specifikt tilläggsuppdrag kan vara en möjlighet

"Det är ett sätt att snabba på istället för att ge sig på att förändra Arbetsförmedlingens uppdrag. För det skulle aldrig kunna ske i den takt vi har behov av insatser." Uppdraget till arbetsförmedlingen att starta upp ett kansli som särskilt ska arbeta med att jobba med kompetensförsörjningen i norr (Af KOM Norr) bedöms som en positiv åtgärd som relativt snabbt blev operativ.

Saknar modell för snabb samhällsutveckling

"Det hänger inte ihop [...] det är ju fortfarande väldigt, väldigt isolerade händelser. En klar majoritet av respondenterna upplever deras frågor hanteras i "stuprör" och att det saknas en helhetssyn, en sammanhållen struktur för att hantera den situation som uppstår i expansionskommuner. Några uttrycker ett behov av "expansionspaket" och hänvisar till att motsvarande har prövats vid spegelvända förhållanden – paketinsatser vid stora företagsnedläggningar.

7. Policydiskussion

7.1 Teoretisk reflektion

Vi inleder med några övergripande reflektioner enligt Sotarautas m.fl. terminologi (se kapitel 2) innan vi mer i detalj går in på våra slutsatser.¹⁷⁵

Inledningsvis ser vi att omställningsprocesserna i alla tre kommuner föregåtts av omfattande förarbeten långt innan investeringarna kommit på plats. Det har handlat om ett strategiskt arbete där kommunernas styrkeområden och komparativa fördelar identifierats. Utifrån det har kommunerna sen vidtagit åtgärder som stärker förutsättningarna för framtida etableringar. Vi ser också att samtliga kommuner lagt stor vikt på förankring gentemot företag och civilsamhället vid framtagandet strategiska underlag såsom tillväxtprogram, översiktsplaner med mera. Genom dessa förarbeten har processer kunnat kortas avsevärt, och kommunerna har varit investeringsmogna vid tiden då investeringarna aktualiserades. Vi kan också se att Boden haft en lärande process utifrån ett tidigare negativt investeringsbesked (Northvolt), och utifrån det initierat ett arbete för att vara bättre förberedda inför kommande eventuella investeringsförfrågningar. Motsvarande gäller också för Skellefteå som deltagit i konkurrensen av flera etableringar och själv menar att man lärt sig mycket från detta.

Fokus i vår studie är hur kommuner agerar för att hantera en gigainvestering. Vårt fokus har därmed inte varit på de investerade företagen. Vi kan ändå konstatera att den första rollen i modellen, *innovativt entreprenörskap*, tydligt återfinns i alla tre orter och att det var genom innovativa företag som omställningen utlöstes. Vi kan också se att investeringarna skiljer sig åt mellan de tre kommunerna. För Skellefteå och Boden handlar det om genuint ny verksamhet, som saknar tidigare historik och kopplingar till det befintliga näringslivet. Det handlar här om en helt ny utvecklingsväg för dessa regioner. För Luleå ser vi däremot att en stor del av investeringarna genomförs av sedan tidigare etablerade aktörer. Även om det finns inslag av helt ny verksamhet, handlar det i Luleå till stor del om att befintlig industri inför ny miljövänlig produktionsteknik för att därigenom kunna konkurrera på världsmarknaden. Investeringarna i de tre orterna har därmed olika profiler där både Skellefteå och Boden behöver få in ny kompetens knutet till industrierna, medan det i Luleå i stora delar redan finns upparbetad kompetens på plats. Det finns också utbildningsinriktningar som understödjer en sådan regional kompetens såväl på universitetsnivå genom LTU, och sådan som växer fram i gymnasie- och vuxenutbildningssystemet.

I den andra rollen av agency som Sotarauta beskriver (*institutionellt entreprenörskap*) kan vi se tydliga inslag främst från Boden och Skellefteå. Boden har organiserat samhällsomställningen genom en speciellt framtagen organisationsmodell som syftar till att samla de kompetenser som finns inom organisationen och de kommunala bolagen för att dedikerat kunna hantera Stegras etablering. Vi ser också inslag av fördjupade samarbetsformer med det lokala näringslivet främst genom "Boden tillsammans", samt genom fördjupade dialoger med civilsamhället. Det institutionella entreprenörskapet kan också spåras till de offentligt-privata samarbetslösningarna (OPS) som genomfördes för

¹⁷⁵ Sotarauta, m.fl., (2021), "The many roles of change agency in the game of green path development in the North".

att möjliggöra byggnation och drift av järnväg till industriområdet genom Boden järnväg AB. En liknande lösning gjordes även för tekniskt vatten till industriområdet. OPS-lösningarna, som är ovanliga, innebär att Boden skapat en skraddarsydd modell för finansiering av infrastruktur genom en konstruktion med delfinansiering och samägande med privata företag.

I Luleå framträder det institutionella entreprenörskapet genom kommunens roll att skapa och koordinera policyramverk som stödjer den gröna omställningen. HYBRIT-projektet visar till exempel hur kommunen aktivt har samverkat med näringslivsaktörer som SSAB och LKAB för att förändra stålindustrins roll i en fossilfri ekonomi. Luleås översiktsplan och Luleå Industripark visar också på kommunens förmåga att utforma strategiska initiativ som attraherar internationella investeringar.

I Skellefteå bildades tidigt en samarbetsplattform, Omvandlingskontoret, mellan kommunen och region Västerbotten. Här har frågor som kompetensförsörjning, befolkningsförsörjning, samhällsutmaningar och infrastruktur hanterats. Beroende på aktuell fråga har även nationella aktörer, specialister och liknande knutits till plattformen. Frekventa möten med Northvolt har hållits i en konstellation som anpassats till de aktuella frågeställningarna. I övrigt ser vi tätare externa kontakter och mindre justeringar inom kommunorganisationen (exempelvis bildande av etableringsforum, exploateringslots och branschråd med näringslivet).

Slutligen ser vi från alla tre casen att kommunerna tar ett tydligt *platsledarskap*. Vi ser också att de efterlyser en mer aktiv och koordinerande stat. Från alla kommuner framkommer positiva erfarenheter från deras kontakter med regeringens dåvarande samordnare Peter Larsson som man upplevde förstod kommunernas utmaningar och kunde föra frågor vidare mot Regeringskansliet och andra aktörer. Vi kan också se att andra aktörer tagit en ledarroll. I Boden har sammanslutningen "Boden tillsammans" tagit en aktiv roll i omställningen, t ex genom attraktivitetshöjande åtgärder i centrum. Även Stegra ger uttryck för en vilja att bidra till lokalsamhället genom att sträva efter att arbetskraft kan bosätta sig i Boden, där de ingått ett samarbetsavtal med kommunen om inflyttningsservice. Företaget har även ambitioner om att befintliga företag, om möjligt, ska kunna anlitas. I Luleå ser vi kommunens roll som samordnare mellan olika aktörer, som akademi, näringsliv och civilsamhälle. Kommunen har lyckats mobilisera resurser och koordinera flera intressenter för att skapa en tydlig riktning mot hållbar utveckling. I Skellefteå har kommunen tydligt tagit ledarrollen, förstärkt av deras breda ägande som innebär beslutsmandat i ett flertal etableringsanknutna frågor. Här ser vi också att det kommunalägda bolaget Skellefteå Kraft tydligt involverats i ett flertal sammanhang.

7.2 Iakttagelser

Nationellt mål att attrahera strategiskt viktiga investeringar

Sverige har en uttalad ambition att attrahera utländska direktinvesteringar till Sverige. I regeringens "Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft" nämns särskilt inriktningen på strategiskt viktiga investeringar som

ligger högt i värdekedjorna.¹⁷⁶ Business Swedens anslag på cirka 78 miljoner kronor för sitt investeringsfrämjande uppdrag är också ett tydligt exempel på en statlig vilja att öka utländska investeringar i Sverige.¹⁷⁷

I strategin som nämndes ovan framgår även tydligt betydelsen av samordnade insatser och processer: *”För att stärka Sveriges attraktionskraft och investeringsklimat fordras därtill gott samarbete och god samordning mellan nationell, regional och kommunal nivå, såväl som med näringslivet och andra berörda aktörer.”*¹⁷⁸ Vår bedömning är att en sådan samordning kan tolkas som en sammanhållen kedja i en investeringsprocess där den initiala främjadedelen är en tidig och viktig länk.¹⁷⁹ Men inte den enda.

I nästa fas får kommunen en stor roll

När en etablering eller expansionsinvestering väl är beslutad hamnar vi i nästa länk i investeringskedjan – det praktiska mottagandet hos berörd kommun. Beroende på investeringsstorlek och komplexitet samt kommunens egna resurser kan det kommunala uppdraget bli utmanande med en bred uppsättning frågor att hantera. I denna rapport har vi fokuserat på kategorin riktigt stora investeringar, så kallade gigainvesteringar. Sådana investeringar utgör endast en mycket liten del av de totala investeringarna, men innebär samtidigt att vissa konsekvenser framträder tydligare. Här är investeringsvolymen sådan att man mer eller mindre kan prata om en ”positiv ekonomisk chock” för de mottagande kommunerna.

I dessa fall ser vi ett mycket omfattande arbete, betydligt bredare än sedvanligt näringslivsfrämjande. Här blir även externa aktörer och deras rutiner och processer betydelsefulla. I hanterandet av investeringsrelaterade frågor möter kommunen nationella regelverk, strukturer och finansieringsmodeller som inte är konstruerade för sådana extraordinära händelser. Mera resurser krävs också för exempelvis utökat planarbete, kommunal service och infrastruktur, utbildning och bostäder. Vår uppfattning är att denna länk i investeringsprocessens kedja kan utvecklas.

Stresstest av ”systemet” – unik lärandemöjlighet för AB Sverige

De gröna investeringarna som nu sker respektive planeras i norra Sverige kan i sig själva betraktas som en möjlighet för Sverige att bidra till omställningen mot en hållbar framtid. I denna rapport har vi dock inte intresserat oss för de investerade företagen och deras prestationer. Här har vi valt att studera mottagandeprocessen och därigenom i huvudsak de kommunala erfarenheterna av en gigainvestering. Vi menar att det finns ett intressant policylärande i detta. Under dessa extraordinära förhållanden prövas arbetssätt, strukturer och regelverk som utformats för mer normala förhållanden. Ett sådant

¹⁷⁶ Regeringskansliet, (2023), ”Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft”. Jämför även med Business Swedens uttryck HQI (High Quality Investment)”, se, t.ex., Riksrevisionen, (2023), ”Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd”. Se också två tidigare studier från Tillväxtanalys där denna typ av investeringar diskuteras: Tillväxtanalys, (2021), ”We are in the business of trust” samt Tillväxtanalys, (2021), ”Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter”.

¹⁷⁷ Regeringen, (2024), ”Riktlinjer för budgetåret 2024 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet”.

¹⁷⁸ Regeringskansliet, (2023), ”Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft”, sid. 18.

¹⁷⁹ Regeringen, (2024), ”Riktlinjer för budgetåret 2024 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet”.

stresstest av "systemet" genererar en stor mängd erfarenheter. Vi ser också att staten över tid och genom olika enskilda insatser har agerat på sätt som mer eller mindre påverkat dessa kommuner (se avsnitt 1.3 för exempel). Insatser som kan och bör utvärderas för att förbättra vårt kunskapsunderlag inom området.

Ett evidensbaserat synsätt innebär att åtgärder ska grunda sig på ett så bra och tillförlitligt underlag som möjligt. Ur ett nationsövergripande perspektiv (AB Sverige-perspektiv) finns därmed uppenbara, och långsiktiga, förtjänster med att aktivt tillvara detta lärande.¹⁸⁰ I nästa skede kan sådana erfarenheter fungera som relevanta inspel till andra platser och vid andra tillfällen. Vi menar att det förutsätter ett strukturerat och sammanhållet system för lärande och främjande i mottagningsprocessen.

Gigainvestering med möjligheter och risker

En gigainvestering med en massiv injektion av nya arbetstillfällen och kommuninvånare (och ökade skatteintäkter) kan ses som en attraktiv händelse för landets kommuner. Kanske gäller det i än större utsträckning för mindre kommuner, med vikande befolkningssiffror, demografiska utmaningar och bekymmersamma intäktsprognoser. Det är den tydliga uppsidan, som motiverar ett kommunalt engagemang. Men det ställer höga krav på kommunernas institutionella kapacitet. Tydligast framträder investeringsbehov, snäva tidsplaner och hög ekonomisk risk. Som systemet ser ut idag finns ett behov av tunga kommunala investeringar innan nya skatteintäkter faller ut. Det innebär normalt en ökad skuldsättning för kommunen under ett antal år innan intäktssidan "hinner i kapp". Men, det finns ingen absolut garanti för att gigainvesteringen verkligen kan genomföras enligt plan och, även om det skulle ske, att den långsiktigt blir kvar i kommunen. Kommunens insatser och ekonomiska åtaganden löper alltså risk att helt eller delvis gå förlorade. En sådan risk ligger idag helt på kommunen. Beroende på investeringens omfattning relativt den mottagande kommunens ekonomi och förutsättningar kan risken vara substantiell. En sådan risk och dess konsekvenser är något som en kommun noggrant bör tänka igenom. Men, det är å andra sidan mycket svårt – för att inte säga omöjligt – att tänka sig ett alternativ där en gigainvestering skulle genomföras i en kommun som valt att förhålla sig passiv, med syftet att minimera sina risker. Situationen är inte enkel.

Sju reflektioner

Nedan har vi valt att kort fånga upp ett antal erfarenheter som framkommit i den sammantagna bild som våra intervjuer tecknar. Vi påminner om att våra tre fallstudier är, som kapitel 3 visar, delvis olika när det gäller förutsättningar och profil. Det ger en rikare empiri att utgå från. Ibland ger det också utslag i olika erfarenheter, men till stor del är reflektionerna ändå tämligen lika.

Förperiodens betydelse

I alla tre fallstudier framkommer den betydelse som förperioden bedöms ha haft. Etableringar och investeringar har landat i en redan förberedd mylla. Det handlar om egna erfarenheter av tidigare etableringsförsök eller faktiska etableringar. Det handlar också om expansionsberedskap i form av fysisk planering och markinnehav, strategier

¹⁸⁰ Vi lånar uttrycket AB Sverige från bl.a. Utrikesdepartementet, (2011), "Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande".

för platsmarknadsföring och utveckling samt omfattande medborgardialoger. För Boden och Skellefteå kan detta utgå från en gemensam förändringsmedvetenhet ("sense of urgency") bland invånare, politiker och tjänstemän. I Luleå ser situationen lite annorlunda ut med en mer positiv utveckling. Men gemensamt är ändå betydelsen av en gemensam målbild och förankring bland såväl kommuninvånare som aktörer både på den politiska nivån och tjänstemannanivån.

Ur policyperspektiv innebär det att vi ser tydliga förtjänster av att arbeta proaktivt. Finns det ambitioner att attrahera stora investeringar bör det ses som ett långsiktigt mål och starta med ett gediget förarbete.

Lärande i flera nivåer

Lärande kan ske internt i en kommun genom smartare sätt att arbeta (exempelvis i planeringsprocesser, organisering eller kontaktytor mot näringslivet). Lärande kan också ske mellan kommuner eller orter. Skellefteå är den kommun av våra tre fall som har längst tid efter etableringsbeslutet. Det innebär också att vi både ser ett stort externt intresse av deras arbete, men också att de själva sökt (och i vissa fall funnit) relevanta erfarenheter från andra orter i och utanför Sverige. Liknande externa intresse ser vi också för processerna i Boden och Luleå. Sådant lärande förefaller i nuläget ske individuellt, där enskilda kommuner eller orter på mer eller mindre egen hand söker inspiration och erfarenheter. Kanske är det till viss del förståeligt om sakfrågorna är väldigt speciella, men sannolikt finns här potential för ökad systematik, att underlätta ett sådant lärande och öka sannolikheten för erfarenhetspridning.

Flyttar vi fokus från enskilda kommuner till själva "systemet" ser vi ett antal tillfällen när behov och insatser i expansionskommuner kommer i kontakt med befintliga strukturer, processer eller regelverk. Erfarenheterna är både positiva eller negativa. Ett exempel är behovet av snabbt bostadsbyggande i Skellefteå som kolliderar med Lantmäteriets beslut att inte längre tillåta prioritering av ärenden som rör nybyggnation av bostäder och tillhörande infrastruktur. Beslutet kan kanske vara motiverat under normala förhållanden, men blir ett hinder när en gigainvestering ska hanteras. Ett annat exempel är det kraftigt ökade behovet av yrkesutbildning för vuxna i Skellefteå som var svårt att hantera utifrån gällande föreskrifter, utformade för en mer "normal" arbetsmarknads-situation. I slutänden ledde detta fram till att en ny näringslivsnära modell utvecklades och erfarenheter som senare kunde fångas upp som konkreta förslag i en statlig utredning.¹⁸¹ Ytterligare ett exempel är Bodens OPS-lösningar för järnväg och tekniskt vatten där Boden har goda erfarenheter av en modell för finansiering av infrastruktur genom en konstruktion med delfinansiering och samägande med privata företag.¹⁸² Länsstyrelserna i både Norr- och Västerbotten har tagit sig an tillståndsprocesserna på ett sätt som både Boden och Luleå bedömer vara effektivt och smidigt.¹⁸³ Vad finns att lära där?

Vi ser också ett antal enskilda statliga insatser som över tid har introducerats för nyindustrialiseringen i norr (se avsnitt 1.3 för exempel). Även dessa behöver utvärderas

¹⁸¹ SOU 2024:16, "Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna".

¹⁸² Offentlig-Privat-Samverkan.

¹⁸³ Jämför också Tillväxtanalys, (2019), "Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar". I rapporten analyseras hur miljöprövningen kan utformas för att driva på miljöarbetet utan att äventyra konkurrenskraften vid etableringen av stora investeringar.

utifrån frågeställningar som ger erfarenheter för framtida insatser: Var verktygen de rätta? Resurserna? Mandatet? Skulle effekten förstärkas av att genomföras tidigare och/eller tillsammans med andra insatser?

Sammantaget ser vi förtjänster med att sådana erfarenheter inte stannar i en enskild kommun, region eller myndighet utan samlat kan tas till vara och värderas. I förlängningen kan sådana erfarenheter bilda grund från framtida, mer samlade och evidensbaserade insatser som snabbt är redo att införas.

Ur policyperspektiv innebär det att vi ser förtjänster med ett samlat grepp på lärande när det gäller erfarenheter från större företagsinvesteringar.

Snabba processer, tröga strukturer, prioriteringsbehov

Det är uppenbart att det privata näringslivets processer är snabba – och behöver vara så ur ett konkurrensperspektiv. Det innebär också att det finns en förväntan på, och ett konkret behov att, kommunen kan hantera frågor och processer både skyndsamt och effektivt. Vi ser också att kommunerna är medvetna om detta och försöker hantera den nya situationen. En sådan skyndsamhet är å ena sidan betydelsefull för investeringsprocessen, men kan å andra sidan samtidigt innebära en utmaning för den demokratiska förankringen.

En mycket tydlig uppfattning hos en majoritet av våra respondenter är att statliga aktörer och processer fortsätter att arbeta i sin "normala" takt och form, vilket förvisso kan vara logiskt utifrån en likabehandlingsprincip. Vi kan också se exempel där den kommunala nivån menar att regionen inte i tillräcklig grad prioriterar insatser i expansionskommunerna. Dessa kommuner ser, å sin sida, snarare långsamma processer och ovilja till prioriteringar som hinder för en framgångsrik etablering. När skillnaden mellan kommunens och statens hanteringstid växer, skapas frustration i expansionskommunerna. I vissa av våra intervjuer, i synnerhet när det gäller behov av infrastruktur, kan den upplevelsen vara påtaglig.

Här finns således en avvägning mellan att fullt ut vara ett konkurrenskraftigt etableringsalternativ (och kunna prioritera) eller att alltid följa ett lika-för-alla system. Ett annat sätt att uttrycka det är att säga att valet står mellan att ge sig in i en internationell etableringskonkurrens (med åtföljande risker och möjligheter) eller att sänka ambitionsnivån i det avseendet. Tillväxtanalys har i en tidigare rapport föreslagit möjligheten att kategorisera vissa investeringar som särskilt strategiska, vilket därefter skulle medföra viss särbehandling.¹⁸⁴

Ur policyperspektiv innebär det att överväga om det finns tillräckliga fördelar med att attrahera och landa särskilt strategiska och/eller stora investeringar för att motivera särskilda villkor i investeringskedjan.

¹⁸⁴ Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust". Det kan också noteras att Business Sweden använder uttrycket High Quality Investments (HQI), investeringsmöjligheter som kan vara av särskilt strategiskt svenskt intresse. Potentiella investeringar tilldelas då poäng utifrån olika indikatorer. Om investeringen har mer än 100 poäng definieras den som en HQI. Se, t.ex., Riksrevisionen, (2023), "Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd" och Business Sweden, (2024), "Redovisning av statens uppdrag till Business Sweden".

Samordning och evidensbaserad handlingsberedskap

Fallen visar att stora etableringar också innebär att många olika sakområden blir aktuella. Det kan handla om utbildning, tillståndprocesser, kollektivtrafik, bostäder, planeringsfrågor, infrastruktur, kultur, internationalisering, miljö, riksintressen, arbetsmarknad med flera. Mängden av frågor och graden av komplexitet betyder också många kontaktytor med andra aktörer, planeringsnivåer och politikområden. Det ska understrykas att staten över tid och genom olika delinsatser har agerat. I ett flertal av våra intervjuer efterlyser man dock ett mer sammanhållet statligt bemötande.¹⁸⁵ Expansionskommuner kan uppträda över hela Sverige och vi kan också se förtjänster med att redan på förhand ha en handlingsberedskap med ett antal (evidensbaserade) insatser att tillgå i den statliga verktygslådan. Inspiration kan hämtas från det norska omställningssystemet där en färdig modell med utpekade aktörsroller, genomföranderutiner och utvärderingsstruktur kan aktiveras direkt efter att en kommun tilldelats omställningsstatus. Tillväxtanalys har tidigare i tidigare rapporter studerat modellen.¹⁸⁶

Ur ett policyperspektiv innebär det att överväga behovet att bygga upp handlingsberedskap för snabba och samordnade insatser gentemot expansionskommuner.

Attraktivitet

Internationell konkurrenskraft för etableringar innebär med automatik att attraktivitet kommer på agendan. Vi ser också ett tydligt arbete med detta i våra fallstudier. En etablering behöver kompetensförsörjas. Själva arbetstillfället är en nödvändig, men inte tillräcklig, förutsättning för att det ska lyckas. Här behövs också attraktiva samhällen, något som det etablerande företaget inte har mer än marginell möjlighet att själv påverka.¹⁸⁷ Kommunerna får här en viktig roll. Ett seriöst bemötande av frågan handlar om mer än attraktion för inflyttning, det berör även hur inflyttare tas om hand och kommer in i civilsamhället, tillgång till (och kvalitet) på bostäder, kulturutbud, föreningsliv, skolor och barnomsorg etc. Det handlar också om att undvika en situation med "fly-in, fly-out", där skattekraften inte stannar i kommunen eller regionen. Företrädare för Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) delar vår bedömning: "För att klara omställningen behöver kommuner och regioner skapa en attraktiv miljö som lockar arbetskraft, annars riskerar vi stigande arbetskraftskostnader och utslagning av befintliga företag."¹⁸⁸ Ett sådant attraktionsarbete får också bredare effekter och stärker kommuners och regioners långsiktiga tillväxtpotential. Vår uppfattning är att det finns erfarenheter att hämta från våra studerade fall.

Ur ett policyperspektiv är detta ett område som bör uppmärksammas och ha en självklar plats i expansionskommunernas verktygslåda.

¹⁸⁵ Vissa paralleller kan dras med funktionen "one-stop-shop" i näringslivsfrämjande sammanhang. Ett flertal länder (t.ex. Norge, Finland, Danmark, Irland, Kanada) har sett behov av samordning och infört detta. Även EU-kommissionen har i sitt förslag till förordning om netto-nollindustrin inkluderat funktionen, European Commission, (2023), "Net Zero Industry Act".

¹⁸⁶ Det norska omställningsinstrumentet är framtaget för motsatta förhållanden, dvs. stora företagsnedläggningar, men vi bedömer att upplägget har många inslag som är tillämpbara även för stora/strategiska investeringar. Instrumentet beskrivs utförligt i Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?"

¹⁸⁷ Se även Bellerud C m.fl., (2021), *Norrbottens roll i samhällsekonomi – En kritisk granskning av regionala indikatorer samt några lärdomar för framtiden*.

¹⁸⁸ Dagens Industri, (2024), "Industrisatsningarna i norra Sverige är lovande – men utmaningarna är många".

Utbildning och kompetensförsörjning

En av de tydligaste konsekvenserna av en gigainvestering är det stora och snabbt uppkomna behovet av kompetens. Det innebär rekryteringar från såväl närområdet, som nationellt och internationellt, men också ett utbildningsbehov.¹⁸⁹ För det senare huvudsakligen inom högskolor/universitet och yrkesutbildning för vuxna. Även här uppstår en situation där vårt ordinarie regelverk (exempelvis om incitamentsstruktur, antagningsregler och finansiering) möter ett särskilt stort och tillfälligt utbildningsbehov på en specifik plats. Vi ser i Skellefteå att detta har inneburit en satsning på externa lärosäten som erbjuder utbildning (och möjligen också forskning) på plats i form av en universitetsallians (SUA) mellan ett flertal externa lärosäten. Inspiration har hämtats från Finlands multicampus (se avsnitt 6, under rubriken "Utbildning"). Dagens ersättningsmodell för universitet och högskolor ger dock inga ekonomiska incitament för lärosäten att aktivt arbeta med att nå ut med utbildningserbjudanden till platser med där specifika, näringslivsdrivna, stora utbildningsbehov uppstår, exempelvis expansionskommuner utan eget lärosäte. Vi ser också att vuxenutbildningen har visat sig vara en mycket relevant spelare ur ett näringslivs-, och tillväxtperspektiv. En stor satsning på YrkesVux tydliggjorde behov av regeljusteringar för att snabbt kunna möta nya stora, specifika utbildningsbehov.

Ur ett policyperspektiv handlar det både om att skapa en *ex ante* flexibilitet i ramverket för utbildning och genom riktade uppdrag eller incitament skapa förutsättningar för att lösa stora och snabbt uppkomna utbildningsbehov.

Extraordinära kostnader för samhällsomvandling

En av de mest framträdande frågorna är fördelningen av ansvar och kostnader mellan expansionskommuner och staten. Våra tre fallstudiekommuner lyfter unisont att de i nuläget tar en oproportionerlig stor del av den ekonomiska kostnaden för omställningen, vilket enligt dem bromsar utvecklingstakten. Här blir perspektivet viktigt. Ska en gigainvestering betraktas som en angelägenhet för den enskilda kommunen eller tillhörande koncernen AB Sverige? Det är ytterst en politisk avvägning. Men om Sverige ska konkurrera internationellt om högkvalitativa, stora, investeringar kan inte mottagandet stanna vid ett rent kommunalt ansvar. Vi ser att dessa investeringar påverkar många olika politikområden och förvaltningsnivåer. För att uppnå en balans mellan behov och beslutsmandat behöver man betrakta hela investeringskedjan som ett nationellt intresse.

När det gäller bostadsfrågan är detta särskilt problematiskt i en tid av höga räntor och inflation som hämmar privata investeringar. Vi ser i både Boden och Skellefteå ett initialt stort privat intresse bland bostadsaktörer som i princip dog när räntan steg och inflationen tog fart. Här har den statlige samordnaren utarbetat ett förslag i samverkan med ett större antal involverade aktörer.¹⁹⁰ En egen detaljgranskning av frågan ligger

¹⁸⁹ Jämför Tillväxtanalys, (2024), "Ny kraft i norr".

¹⁹⁰ I delrapporten förslags ekonomiskt tillskott till den statliga stiftelsen Norrlandsfonden, statlig kreditgaranti till etablerings- och expansionskommuner samt statlig hyresförlustgaranti för en avgränsad tidsperiod. I samordnarens slutrapport tillkom även ytterligare förslag, exempelvis ökat tillskott till SBO, Statens bostadsomvandling, underlätta sanering av förorenad mark och översyn av fastighetsbildningslagen (1970:988). Se Regeringskansliet, (2024), "Rapport från ett skeende: Om bostädernas betydelse för klimatomställning och återindustrialisering".

utanför denna studies inriktning, men vi konstaterar att det redan finns förslag att utgå ifrån.

Ur ett policyperspektiv är frågan initialt beroende på ambition. I den nationella strategin för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft, som nämndes tidigare, framgår att Sverige ska konkurrera om *"särskilt strategiskt viktiga investeringar som ligger högt i värdekedjorna"*.¹⁹¹ Vi har svårt att se hur det ska kunna fungera utan ett koncernperspektiv (AB Sverige) och en utvecklad mottagningsstruktur som innebär ett delat ansvar mellan den mottagande kommunen och staten.

7.3 Fyra policyrekommendationer

- Samla erfarenheter av tidigare insatser i samband med stora investeringar
- Inför en klassificering för särskilt stora och/eller särskilt strategiska investeringar
- En sammanhållen mottagningsstruktur aktiveras för dessa investeringar
- Möjlighet till riktat statligt stöd för samhällsomvandling

Investeringar sker löpande runt om i Sverige. De allra flesta hanteras utan större problem inom befintliga strukturer. Men, det finns även en mindre grupp investeringar av mer extraordinär karaktär, utifrån deras kunskapsinnehåll, strategiska betydelse eller storlek.¹⁹² När sådana investeringar landar och genomförs utgör de *"komplexa processer som innefattar mångfacetterade insatser på olika nivåer"*, för att använda regeringens egna ord.¹⁹³ Här krävs följaktligen ett mer sammanhållet mottagningssystem för att i realiteten vara internationellt konkurrenskraftig.

Med anledning av detta lämnar vi fyra policyrekommendationer där syftet är nytta för AB Sverige – att ge denna delmängd av investeringar och berörda expansionskommuner bättre förutsättningar att bidra till ökad sysselsättning och hållbar tillväxt i hela landet.

Diskussion

Det kan noteras att våra förslag, tydligast i punkt 1 och 3, ligger väl i linje med de kommittédirektiv som regeringen utarbetat för det nystartade Accelerationskontoret.¹⁹⁴ Vi anser att detta är ett betydande steg i rätt riktning. En skillnad är dock att vi föreslår en permanent systemstruktur, medan Accelerationskontorets uppdrag är tidsbegränsat, med en slutredovisning 31 december 2026.

Även om våra förslag explicit riktas mot en liten delmängd av de investeringar /etableringar som genomförs kan det inte uteslutas att vissa erfarenheter som ackumuleras även skulle kunna vara intressanta att överväga i mer generella investeringsfrämjande sammanhang.

¹⁹¹ Regeringskansliet, (2023), "Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft", sid. 18.

¹⁹² För en diskussion om definition, se Tillväxtanalys, (2021), "Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter".

¹⁹³ Regeringen, (2020), "Uppdrag till samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten".

¹⁹⁴ Regeringen, (2024), "Kommittédirektiv Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning"

Samla erfarenheter av tidigare insatser i samband med stora investeringar

Här ser vi ett behov att löpande och strukturerat samla in och nyttiggöra erfarenheter. Det kan handla om arbetssätt, processer, organisering eller effekter av genomförda insatser. Syftet ska vara lärande för ökad effektivitet. Lärandet ska komma Sverige AB till nytta och inte stanna i enskilda funktioner eller organisationer. Vi bedömer att sådana erfarenheter kan inhämtas från såväl kommuner, som regioner och statliga aktörer. I denna rapport finns en början. Så även i de tidsbegränsade uppdrag som Accelerationskontoret har och Tillväxtverket har och har haft. Dessa ligger i linje med vårt förslag, men vi ser behovet av en långsiktig, permanent lösning. Tillväxtverket kan vara en sådan aktör.

En klassificering för särskilt stora och/eller särskilt strategiska investeringar införs

Denna delmängd av investeringar har potential att ge substantiella tillskott till den svenska ekonomin. För att vara internationellt konkurrenskraftig behöver en sammanhållen och effektiv process finnas på plats, färdig att sjösättas. Detta förutsätter initialt en identifiering och klassificering. Uppgiften är krävande och innebär strategiska avvägningar och prioriteringar. Det bör utredas vem som lämpligen kan ansvara för en sådan klassificering och vilka kriterier den bör baseras på. En möjlighet är att det sker i form av ett råd för att säkra en bred och djup kunskapsbas. Business Sweden bör vara en central aktör i detta, likaså Tillväxtverket. I initieringsfasen förefaller det lämpligt att inkludera berörd region utifrån sitt utvecklingsuppdrag.

Inspiration till klassificering kan sannolikt hämtas från Business Swedens "High Quality Investments" möjligen också Vinnovas arbete med "Impact innovations". Vi påminner också om att Tillväxtanalys tidigare har publicerat rapporter om "Stora kunskapsintensiva investeringar".

En sammanhållen mottagningsstruktur aktiveras för dessa investeringar

Förtjänsten här är att säkra att det *ex ante* finns en genomtänkt mottagningsstruktur som initieras för de klassificerade investeringarna. Komplexa frågor och många berörda sakområden gör att vi ser ett behov att det snabbt utses en statlig koordinator med gedigen erfarenhet inom statsförvaltning. Likaså bör Tillväxtverket med sina resurser inom området involveras direkt. Stora och snabbt uppkomna behov behöver ges förutsättningar att skyndsamt hanteras. Beroende på investeringens karaktär kan det handla om (evidensbaserade) insatser eller prioriteringar, exempelvis inom utbildning och infrastruktur eller plan- och miljöprövningsfrågor. Konkreta exempel kan vara riktade statliga satsningar vid särskilda stora och tillfälliga utbildningsbehov (universitet och högskolor samt kommunal vuxenutbildning), tidigareläggning av investeringar i väg, järnväg eller elförsörjning eller prioriteringsmöjligheter vid lantmäteriförättningar av nybyggnation av bostäder och tillhörande infrastruktur.¹⁹⁵ Aktörer som kan vara berörda kan exempelvis vara lärosäten, huvudmän för kommunal vuxenutbildning, Trafikverket, Svenska Kraftnät, Lantmäteriet, Länsstyrelsen och Regionen.

¹⁹⁵ Exempelvis en formulering i Skollagen som medger vissa undantag i regeringens föreskrifter om utbildning vid särskilt stora och tillfälliga utbildningsbehov samt incitament eller uppdrag till universitet/högskola att anordna viss campusextern utbildning där behov enligt ovan uppstår. Möjligheten att prioritera nybyggnation av bostäder med tillhörande infrastruktur togs bort av Lantmäteriet fr.o.m. 1 juli 2024.

Vi ser det också som betydelsefullt med interdepartemental medverkan från Regeringskansliet då flera politikområden berörs.

Möjlighet till riktat statligt stöd för samhällsomvandling

Beroende på dels investeringens storlek och karaktär, dels den mottagande kommunens förutsättningar kan det i vissa fall finnas behov av statliga garantier eller ekonomiskt stöd till enskild kommun eller region. Exempel på sådana områden kan vara bostadsförsörjning eller andra extraordinära kostnader för samhällsomvandling.

Referenser

Tryckta

Andersen, S. S. (2013). *Casestudier: forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Fagbokforlaget.

Bodens kommun, (2022), "Överenskommelse mellan Bodens kommun och H2GS om etablering och integration i Boden". Ks 2023–80.

Bodens kommun, (2023), "Samarbetsavtal Bodens kommun - H2 Green Steel", KS-2023-00623.

Bodens kommun, (2024), PM (2024-06-03) om samhällsomställningen. Dnr: Ks 2024–539.

Bodens kommun, (2024), "Delrapport – samhällsomställningen". 2024-06-03. Ks 2024–539.

Braun, V., & Clarke, V. (2021). *Thematic analysis: a practical guide*. Edition, unabridged. Publisher, SAGE Publications.

Burman L, Borstedt K, Gellar S & Nordmark C, (2022), "Grön omställning, kompetensförsörjning och livslångt lärande". Brev till Regeringskansliet, 30 juni 2022. D.nr. Regeringskansliets arkiv: U2022/02567.

Collan M, (2004), "Fuzzy Real Investment Valuation Model for Giga-Investments, and a Note on Giga-Investment Lifecycle and Valuation". *TUCS Technical Report* No. 617, July 2004. Institute for Advanced Management Systems Research, Åbo Akademi University.

Gerring, J. (2007). "Is there a (viable) crucial-case method?". *Comparative political studies*, 40(3), 231–253.

Gertler MS, (2010), "Rules of the game: The place of institutions in regional economic change". *Regional studies*, 44(1), 1–15.

Grillitsch M & Asheim B, (2018), "Place-based innovation policy for industrial diversification in regions." *European Planning Studies*, 26(8), 1638–1662.

Grillitsch M & Hansen T, (2019), "Green industry development in different types of regions". *European Planning Studies* 27(11): 2163–2183.

Grillitsch M & Sotarauta M, (2020), "Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces". *Progress in human geography*, 44(4), 704-723.

Grillitsch M, Sotarauta M, Asheim B, Fitjar RD, Haus-Reve S, Kolehmainen, J., ... & Stihl L, (2023), "Agency and economic change in regions: identifying routes to new path development using qualitative comparative analysis". *Regional Studies*, 57(8), 1453–1468.

Hassink R, (2010), "Locked in decline? On the role of regional lock-ins in old industrial areas". In: Boschma R and Martin R (eds) *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*. Cheltenham: Edward Elgar, 450–468.

Hermelin B & Trygg K, (2018), *Lokalt utvecklings- och tillväxtarbete – en studie om kommunernas näringslivsfunktioner*. Rapport 2018:11. Centrum för kommunstrategiska studier, Linköpings universitet.

- Hermelin B & Persson B, (2021), *Lokala näringslivspolitiska strategier – oreglerat men förväntat i mellanlandet mellan ekonomi och politik*. Kommuninvest forskningsberedning.
- Hooghe L & Marks G, (2001), *Multi-level governance and European integration*. Rowman & Littlefield.
- Isaksen A & Trippel M, (2016), "Path development in different regional innovation systems: A conceptual analysis", sid. 66–84. I *Innovation drivers and regional innovation strategies*. Routledge.
- Lidström, A. (1998), "Utbildning och kommunal utvecklingspolitik", *Kommunal ekonomi och politik*, 2(2): 21–42.
- Länsstyrelsen i Norrbotten, (2014), "Strategi för att skapa en världsledande teknikregion i Norrbotten för klimatsmarta effektiva datacenter".
- Moulaert F, Jessop B & Mehmood A, (2016), "Agency, structure, institutions, discourse (ASID) in urban and regional development". *International Journal of Urban Sciences*, 20(2), 167–187.
- Regeringen, (2024), "Riktlinjer för budgetåret 2024 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet samt biståndsverksamhet". Regeringsbeslut 2024-02-22, UD2024/02547. Utrikesdepartementet.
- RESURS för Resor och Turism, (2024), "TEM 2023". Ekonomiska och sysselsättningsmässiga effekter av turismen i Skellefteå kommun, inklusive åren 2019–2022".
- Skellefteå kommun, (2012), "Platsvarumärket Skellefteå". Version 1.0 2012-05-04.
- Skellefteå Kommun, (2013), "Skellefteå – levande centrum: Strategier för levande stadsrum och stadsliv i Skellefteå centrum 2013-08-30". Konsultrapport av Gehl Architects, Köpenhamn, Danmark.
- Skellefteå kommun, (2015), "Evenemangsstrategi för Skellefteå". 2015-05-08.
- Skellefteå kommun, (2019), "Näringslivspolitiskt program 2019–2022".
- SOU 2024:16, "Växla yrke som vuxen – en reformerad vuxenutbildning och en ny yrkesskola för vuxna". Betänkande från Yrkesvuxutredningen. Stockholm: Elanders Sverige AB.
- Sotarauta M, Suvinen N, Jolly S & Hansen T, (2021), "The many roles of change agency in the game of green path development in the North". *European Urban and Regional Studies*, 28(2), 92–110.
- Steen M, (2016), "Reconsidering path creation in economic geography: Aspects of agency, temporality and methods". *European Planning Studies*, 24(9), 1605–1622.
- Stihl L, (2023), *Change agency in (old) industrial regions: Shaping new futures*. Doctoral Thesis (compilation), Department of Human Geography]. Lund University.
- Tillväxtanalys, (2019), "Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar". PM 2019:15.

Tillväxtanalys, (2021), "We are in the business of trust". PM 2021:01.

Tillväxtanalys, (2021), "Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter". Rapport 2021:01.

Tillväxtanalys, (2022), "Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?". Rapport 2022:03.

Tillväxtanalys, (2024), "Ny kraft i norr". Rapport 2024:12.

Utrikesdepartementet, (2011), "Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande". DS 2011:29. Stockholm: Fritzes.

Yin, R. K. (2009). *Case study research: Design and methods* (Vol. 5). Sage.

Internet

Affärer i Norr, (2024), "LKAB investerar i demofabrik för jordartsmetaller". <https://affarerinorr.se/nyheter/2024/oktober/lkab-investerar-demofabrik-for-jordartsmetaller/> [2024-10-28].

Arbetsförmedlingen, (2024), "Mars 2024 – Månadsöversikt". <https://arbetsformedlingen.se/statistik/> [2024-10-19].

ATL, (odat), "Power 2 Earths mineralgödsselfabrik i Luleå försenas ytterligare". <https://www.atl.nu/power-2-earths-mineralgodselfabrik-i-lulea-forsenas-ytterligare> [2024-10-28]

Bellerud C, Söderholm P & Stage J, (2021), *Norrbottnens roll i samhällsekonomin – En kritisk granskning av regionala indikatorer samt några lärdomar för framtiden*. Rapportserie inom Regional förnyelse. Region Norrbotten. <https://ltu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1546654/FULLTEXT01.pdf>. [2024-12-11].

Bodens kommun, (2014), "Utvecklingsplan för Bodens kommun 2015–2025". [https://www.boden.se/DB/web/filelib.nsf/0/D53C2EE6D4633959C1257CA500374852/\\$FILE/Utvecklingsplan%20Budgetberedningens%20f%C3%B6rslag.pdf?Open](https://www.boden.se/DB/web/filelib.nsf/0/D53C2EE6D4633959C1257CA500374852/$FILE/Utvecklingsplan%20Budgetberedningens%20f%C3%B6rslag.pdf?Open) [2025-01-12].

Bodens kommun, (2017), "Tillväxtprogram för Bodens kommun 2017–2020". [https://boden.se/DB/web/filelib.nsf/0/41C22B7706EB78FBC12581E800383E1A/\\$FILE/Boden_Tillva%CC%88xt_2017.pdf](https://boden.se/DB/web/filelib.nsf/0/41C22B7706EB78FBC12581E800383E1A/$FILE/Boden_Tillva%CC%88xt_2017.pdf) [2025-01-12].

Boden kommun, (2017), "Översiktsplan 2025 Bodens kommun". <https://www.boden.se/kommunen/samhalle-och-infrastruktur/oversiktsplan-2025> [2025-01-12].

Bodens kommun, (2023), "Bostadsförsörjningsprogram". <https://boden.se/samhalle-utveckling/samhallsplanering/bostadsforsorjningsprogram> [2025-01-12].

Bodens kommun, (2024), "Flytta till Boden". <https://flyttatillboden.se/hej-arbetsgivare/> [2024-11-19].

Bodens kommun, (2024), "International school of Boden växer". <https://www.boden.se/nyheter/2024/international-school-of-boden-vaxer> [2024-12-04].

- Bodens kommun, (2024), "More new homes on the way in Boden". <https://bodenxt.se/en/more-new-homes-on-the-way-in-boden/> [2024-11-28].
- Bodens kommun, (2024), "Nära samarbete för smidig tillväxt". <https://bodenxt.se/nara-samarbete-for-smidig-tillvaxt/> [2024-11-05].
- Bodens kommun, (2024), "Strategisk plan 2025–2027".
- Bodens kommun, Protokoll Kommunfullmäktige 2022-10-17, § 131.
- Bodens kommun, Protokoll Kommunfullmäktige 2022-10-17, § 132.
- Bodens och Luleå kommuner, (2021), "Hållbar samhällsutveckling – en pilot för den gröna samhällsomställningen". PM 2021-06-14. Ks 2021–1165.
- Boverket, (2024), "Byggprognos analys maj 2024". Version granskad 20 maj 2024. <https://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsmarknad/bostadsmarknaden/byggprognos/maj-2024/> [2024-08-20].
- Business Sweden, (2024), "Redovisning av statens uppdrag till Business Sweden". Verksamhetsåret 2023. <https://www.business-sweden.com/contentassets/c0d057fd6cb04811902cc01d1a2a22c1/redovisning-av-statens-uppdrag-2023.pdf>. [2024-12-09].
- Dagens Industri, (2024), "Industrisatsningarna i norra Sverige är lovande – men utmaningarna är många". Debattartikel 23 juni 2024. <https://www.di.se/debatt/industrisatsningarna-i-norra-sverige-ar-lovande-men-utmaningarna-ar-manga/> [2024-12-09].
- Dagens industri, (2024), "Jätteprojekt kring konstgödsel skjuts upp igen". <https://www.di.se/nyheter/jatteprojekt-kring-konstgodselskajuts-upp-igen/> [], [2024-11-25].
- Dagens Logistik, (2023), "H2 Green Steel säkrar samarbete med Luleå hamn". <https://dagenslogistik.se/h2-green-steel-sakrar-samarbete-med-lulea-hamn/> [2024-12-04].
- Dagens Nyheter, (2024), "840 sägs upp från Northvolt i Skellefteå". Uppdaterad version 23 oktober 2024. <https://www.dn.se/sverige/minst-800-sags-upp-fran-northvolt-i-skelleftea/> [2024-10-24].
- Dagens Nyheter, (2024), "Norrbotniabanan nära två miljarder dyrare än planerat". Uppdaterad 27 augusti 2024. <https://www.dn.se/sverige/norrbotniabanan-nara-tva-miljarder-dyrare-an-planerat/> [2023-12-11].
- EIB, (2024), "Energiomställning: EIB-lån till Skellefteå kommun möjliggör byggandet av 743 nya bostäder". <https://www.eib.org/en/press/all/2024-114-energy-transition-eib-support-for-skelleftea-to-build-743-new-homes?lang=sv> [2024-11-23].
- European Commission, (2023), "Net Zero Industry Act". Proposal for a regulation of the European parliament and of the council on establishing a framework of measures for strengthening Europe's net-zero technology products manufacturing ecosystem (Net Zero Industry Act). Chapter II, Section I, Article 4. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52023PC0161> [2025-01-10].

H2 Green Steel, (2023), "H2 Green Steel från fullt miljötillstånd på mindre än 18 månader" <https://mb.cision.com/Main/20623/3778470/2099140.pdf> [2025-01-14].

IUC Norr, (2024), "Resultat och lärdomar från kompetenslyft grön industri". <https://iucnorr.se/nyheter/resultat-och-lardomar-fran-projektet-kompetenslyft-gron-industri/>. [2024-11-21].

Jernkontoret, (2024), "Svensk stålindustri, branschfakta". <https://www.jernkontoret.se/sv/stalindustrin/branschfakta-och-statistik/produktion/> [2024-12-09].

Lantmäteriet, (2024), "Ny prioritering av lantmäteriförrättningar ger effektivare handläggning och kortare kö för många". Publicerad 27 februari 2024. <https://www.lantmateriet.se/sv/om-lantmateriet/press/nyheter/ny-prioritering-av-lantmateriforrattningar-ger-effektivare-handlaggning-och-kortare-ko-for-manga/> [2024-08-08].

LKAB, (2023), "HYBRIT: LKAB blir ansvarigt för bygget av demonstrationsanläggningen i Gällivare". <https://lkab.com/press/hybrit-lkab-blir-ansvarigt-for-bygget-av-demonstrationsanlaggningen-i-gallivare/> [2024-10-28].

LKAB, (2021), "Webbinarium om LKAB:s koldioxidfria framtid". <https://lkab.com/press/webbinarium-om-lkabs-koldioxidfria-framtid/> [2024-10-28].

Luleå energi, (odat), "Luleåmodellen". <https://www.luleaenergi.se/hallbarhet/luleamodellen/> [2024-11-24].

Luleå kommun, (2023), "Koldioxidbudget". <https://www.lulea.se/kommun--politik/sa-arbetar-vi-med/klimat/koldioxidbudget.html> [2024-11-24].

Luleå kommun, (2024), "Klimatarbete". <https://www.lulea.se/kommun--politik/sa-arbetar-vi-med/klimat.html> [2024-11-24].

Luleå kommun, (2024), "Kulturens roll". <https://www.lulea.se/samhalle--utveckling/framtidens-lulea/kulturens-roll.html> [2025-01-09].

Luleå kommun, (2024), "Vuxenutbildningens kursutbud". <https://www.lulea.se/utbildning--forskola/vuxenutbildning/vuxenutbildningens-kursutbud/gymnasial-yrkesutbildning/sodra-norrboten-industriutbildningar.html#bakgrund-och20syfte>. [2024-11-20].

Luleå kommun, (2024), "Framtidens hamn i Luleå". <https://www.lulea.se/samhalle--utveckling/framtidens-lulea/lulea-hamn.html> [2024-10-15].

Luleå kommun, (2024), "Södra Norrbottens industriutbildningar". <https://www.lulea.se/utbildning--forskola/vuxenutbildning/vuxenutbildningens-kursutbud/gymnasial-yrkesutbildning/sodra-norrboten-industriutbildningar.html#bakgrund-och20syfte>. [2024-11-20].

Luleå kommun, kommunstyrelseprotokoll 2022-06-07, § 190. "Avsiktsförklaring för utveckling genom samverkan mellan Luleå och Boden". Ärendenummer. 2022/754-3.5.1.1.

- Luleå kommun, (2022), "Miljarder investeras i norr".
<https://www.vartlulea.se/arkiv/tillvaxt/miljarderinvesterasinorr.5.33e4bd1e180e0c5c1c336.html> [2024-10-15].
- Luleå tekniska universitet, (2023), "Luleå tekniska universitets inspel till forsknings- och innovationspolitiska propositionen".
<https://www.regeringen.se/contentassets/c9981cbd1c054e3fa1a2a917d3e22939/lulea-tekniska-universitet.pdf> [2025-01-13].
- Länsstyrelsen Västerbotten, (2024), "Bostäder i Västerbotten - BoVä".
<https://www.lansstyrelsen.se/vasterbotten/om-oss/om-lansstyrelsen-i-vasterbottens-lan/vart-uppdrag/samhallsomvandlingen-i-norr/bostader-i-vasterbotten---bova.html> [2024-10-28].
- Malmporten, (2024), "Malmporten stärker den hållbara sjövägen till världen".
<https://malmporten.se/om-projektet/> [2024-10-28].
- Norran, (2024), "220 anställda vid Northvolt Ett lever i modulhus". 3 januari 2024.
<https://www.norran.se/nyheter/skelleftea/artikel/220-anstallda-vid-northvolt-ett-lever-i-modulhus/r1x7w4pj> [2024-11-22].
- NYAB Group, (2023), "NYAB påbörjar arbeten för Talga vid Europas första kommersiella batterianodfabrik". <https://nyabgroup.com/sv/nyhetsrum/nyab-paborjar-arbeten-for-talga-vid-europas-forsta-kommersiella-batterianodfabrik/> [2024-10-28].
- OECD, (2017), "OECD Territorial Reviews: Sweden 2017: Monitoring Progress in Multi-level Governance and Rural Policy". *OECD Territorial Reviews*, OECD Publishing, Paris,
<https://doi.org/10.1787/9789264268883-en> [2024-11-03].
- OECD, (2024), "Place-based policy for the future". Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities (CFE), Regional development policy committee.
- Regeringen, (2020), "Uppdrag till samordnare för frågor om samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten". Protokoll vid regeringssammanträde 17 december 2020. Näringsdepartementet.
https://www.regeringen.se/contentassets/0f2b9de1863f4f289f4e7e13bb258202/n2020_0313_2samordnare_foretagsetableringar.pdf [2024-08-23].
- Regeringen, (2021), "Uppdrag om kompetensförsörjning vid stora företagsetableringar och företagsexpansioner". Regeringsbeslut den 16 december 2021. Arbetsmarknadsdepartementet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/0d210f5814644fbb975780631cb1e0bb/uppdrag-om-kompetensforsorjning-vid-stora-foretagsetableringar-och-foretagsexpansioner.pdf> [2024-12-11].
- Regeringen, (2024), "Kommittédirektiv Accelerationskontor för att underlätta industrins omställning". Kommittédirektiv 2024:57. Regeringsbeslut den 13 juni 2024. Klimat- och näringslivsdepartementet.
<https://www.regeringen.se/contentassets/40279644ba6e43b480c19ab81faa168a/accelerationkontor-for-att-underlatta-industrins-omstallning-dir-202457.pdf> [2024-08-19].

Regeringsbeslut 2022-03-10. Uppdrag till Länsstyrelsen i Norrbotten att betala ut ekonomiskt stöd för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län. Finansdepartementet. Fi2022/00906.

<https://www.regeringen.se/contentassets/088908927c384f6a9901c557d515464e/uppdrag-att-betala-ut-ekonomiskt-stod-for-innovativa-och-hallbara-samhallsbyggnadsprojekt-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan.pdf> [2024-12-11].

Regeringsbeslut 2023-03-30. "Uppdrag att analysera åtgärder i Norrbottens och Västerbottens län". LI2023/02/196.

<https://www.regeringen.se/contentassets/d84d9260913644069d4429ec78ffb857/uppdrag-att-analysera-atgarder-i-transportinfrastrukturen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan/> [2024-10-08].

Regeringskansliet, (2022), "Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten".

Näringsdepartementet.

<https://www.regeringen.se/contentassets/8e9b848837ae4cecab7e6a380a9a0b51/rapport-fran-samordnaren-for-samhallsomstallning-vid-storre-foretagsetableringar-och-foretagsexpansioner-i-norrbotten-och-vasterbotten.pdf> [2024-11-21].

Regeringskansliet, (2023), "Strategi för Sveriges utrikeshandel, investeringar och globala konkurrenskraft". Utrikesdepartementet.

<https://www.regeringen.se/rapporter/2023/12/strategi-for-sveriges-utrikeshandel-investeringar-och-globala-konkurrenskraft/> [2024-12-07].

Regeringskansliet, (2024), "Delrapport från utredare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län". (Fi 2022:A).

Regeringskansliet, (2024), "Regeringen vill satsa på att underlätta bostadsbyggande". Pressmeddelande från Landsbyggs- och Infrastrukturdepartementet 2024-09-18.

<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/09/regeringen-vill-satsa-pa-att-underlatta-bostadsbyggande/> [2025-01-13].

<https://www.regeringen.se/contentassets/00515e08d0fe4bc08e1e95dd953c419a/delrapport-fran-utredare-med-uppdrag-att-framja-koordinering-av-insatser-for-hallbart-samhallsbyggande-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan-fi-2022a.pdf> [2024-11-26].

Regeringskansliet, (2024), " Rapport från ett skeende: Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering". Slutrapport.

<https://www.regeringen.se/contentassets/b571d8b97cb84af98b77fb8ed471b341/rapport-fran-ett-skeende.pdf> [2024-06-18].

Region Västerbotten, (2023), "Yrkesvux för metallindustrin och den gröna omställningen". <https://www.regionvasterbotten.se/naringsliv-och-samhallsbyggnad/naringsliv-och-utbildning/yrkesvux-for-metallindustrin-och-den-grona-omstallningen>". Uppdaterad 2023-10-17. [2024-11-27].

Riksrevisionen, (2023), "Business Sweden – styrningen av Sveriges export- och investeringsråd". RiR 2023:27.

https://www.riksrevisionen.se/download/18.e6f1d6318fa4a7c94deb48/1716898012834/RiR_2023_27_rapport.pdf [2024-12-19].

RISE, (2023), "Kraftsamling Dataspelsbranschen". RISE rapport 2023:11. www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1730641/FULLTEXT01.pdf [2024-12-03].

SCB, (2024), "Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2023". Enligt indelning 1 januari 2024. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/> [2024-11-20].

SFS 2023:603, "Förordning (2023:603) om statsbidrag för yrkesinriktad vuxenutbildning vid företagsetableringar och företagsexpansioner". Utbildningsdepartementet.

Skellefteå kommun, (2012), " Skellefteå 2030 – Utvecklingsstrategi". <https://skelleftea.se/download/18.64e31caa1791cf1af067480/1620312081593/Skellefte%C3%A5-2030-utvecklingsstrategi-FINAL.pdf> [2024-11-19].

Skellefteå kommun, (2020), "Evenemangsstrategi för Skellefteå 2020–2023". Antagen av Kommunstyrelsen 2020-04-07. <https://skelleftea.se/download/18.21a2aa941784b0229b717039/1618400093541/Evenemangsstrategi%202020-2023,%20slutlig%20i%20mall.pdf> [2024-11-20].

Skellefteå kommun, (2021), "Ägardirektiv Visit Skellefteå". Fastställd av Kommunfullmäktige (KF 2020-12-08 § 325), Visit ekonomisk förening (föreningsstämma 2020-12-08) samt Bolagsstämma Visit Skellefteå AB (2021-02-23 § 8). <https://skelleftea.se/invanare/start sida/kommun-och-politik/om-skelleftea-kommun/bolagsstyrning/agardirektiv/agardirektiv-visit-skelleftea> [2024-11-22].

Skellefteå kommun, (2021), "Ägardirektiv Visit Skellefteå". <https://skelleftea.se/invanare/start sida/kommun-och-politik/om-skelleftea-kommun/bolagsstyrning/agardirektiv/agardirektiv-visit-skelleftea> [2024-11-20].

Skellefteå kommun, (2022), "Skellefteå 2030, Strategi för hållbar samhällsomvandling". Antagen 2015, uppdaterad 2022. https://skelleftea.se/download/18.6508398e181260d58ecf40e/1655273515471/Skelleftea_2030strategi_tillganglighetsanpassad.pdf [2024-11-20].

Skellefteå kommun, (2023), " Budget 2024 Skellefteå Stadshus AB (koncern)". Datum 2023-10-06. https://diariet.skelleftea.se/download/document?filename=OmlsYWdhIEEgOnVkZ2V0IFNrZWxsZWZ0ZeUgU3RhZHNodXNrb25jZXJuZW4gMjAyNC5wZGY=&id=8328&session_id=02336DA5AA4DDF8CB9557F5E90230C363020ADAF17 [2024-11-22].

Skellefteå kommun, (2023), "Första steget mot en ny akademisk modell för Sverige". Uppdaterad 20 december 2023. <https://skelleftea.se/invanare/arkiv/nyhetsarkiv/barn-och-utbildning/2023-12-20-nu-tas-forsta-steget-mot-en-ny-akademisk-modell> [2024-11-26].

Skellefteå kommun, (2024), " Stugor vid Skellefteå Camping". <https://skelleftea.se/skelleftea-vaxer/skelleftea-vaxer/arkiv/projekt/2024-05-15-stugor-vid-skelleftea-camping> [2024-11-23].

Skellefteå kommun, (2024), "Welcome House Skellefteå – En mötesplats i Skellefteås stadshus". Uppdaterad 15 november 2024. <https://skelleftea.se/platsen/flytta-hit/flytta-hit/welcome-house> [2024-11-26].

Skellefteå kommun, (2024), "Bolagskoncern". Uppdaterad 18 mars 2024. <https://skelleftea.se/invanare/startside/kommun-och-politik/om-skelleftea-kommun/bolagsstyrning/bolagskoncern> [2024-11-22].

Skellefteå kommun, (2024), "Det vinnande bidraget för Skellefteå resecentrum". Uppdaterad version 26 april 2024. <https://skelleftea.se/invanare/arkiv/nyhetsarkivnbbrc/skelleftearesecentrum/detvinnande-bidragetforskelleftearesecentrum.5.2d5ffe0418f0f879ea2d1b.html> [2024-11-24].

Skellefteå kommun, (2024), "Program för ett bra företagsklimat i Skellefteå kommun 2024–2026". Fastställt av kommunfullmäktige 2024-03-27 §. 134 https://skelleftea.se/download/18.280e1e8d18ecb78031629a/1712835877271/Program_Fo%CC%88retagsklimat_Skellefteakommun_1%2000424_Tillganglighetsanpassad_Beslutad.pdf [2024-11-01].

Skellefteå kommun, (2024), "Program för ett bra företagsklimat i Skellefteå kommun 2024–2026". https://skelleftea.se/download/18.280e1e8d18ecb78031629a/1712835877271/Program_Fo%CC%88retagsklimat_Skellefteakommun_1%2000424_Tillganglighetsanpassad_Beslutad.pdf [2024-11-21].

Skellefteå kommun, (2024), "Bygget av ny kaj vid Port of Skellefteå påbörjas". <https://www.mynewsdesk.com/se/skellefteakommun/pressreleases/bygget-av-ny-kaj-vid-port-of-skelleftea-paaboerjas-3297196> [2025-01-13].

Skellefteå kommun, (2024), "Skellefteå kommuns Årsredovisning 2023". <https://skelleftea.se/download/18.5b0227df18f378cc55f416d/1715169766849/%C3%85rsredovisning%202023,%20fastst%C3%A4lld.pdf> [2024-05-14].

Skellefteå kommun, (odat), "En ny mötesplats växer fram på Campus Skellefteå". <https://skelleftea.se/skelleftea-vaxer/skelleftea-vaxer/arkiv/projekt/2022-12-21-arctic-center-of-energy> [2025-01-10].

Skellefteå kommun, (odat), "Society Expo 2026". <https://skelleftea.se/society-expo-2026/society-expo-2026> [2024-12-18].

Skellefteå kommun, (odat), "Newcomers - a warm welcome to Skellefteå!". <https://skelleftea.se/platsen/eng/move-here/moving-to-skelleftea> [2024-12-19].

Skellefteå kommun, (odat), "Arctic Center of Energy". <https://skelleftea.se/skelleftea-vaxer/skelleftea-vaxer/arkiv/projekt/2022-12-21-arctic-center-of-energy> [2024-11-27].

Skellefteå Kraft, (2024), "Årsredovisning 2023". https://www.skekraft.se/wp-content/uploads/2024/02/Arsredovisning_2023.pdf [2024-12-06].

Sjöfartsverket, (2024). "Malmporten". <https://www.sjofartsverket.se/sv/farledsprojekt/malmporten/> [2024-11-25].

Strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län, publicerad 28 juni 2024, <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2024/06/strategi-for-nyindustrialiseringen-och-samhallsomvandlingen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan/> [2024-08-12].

Sveriges Riksbank, (2024), "Styrränta, in- och utlåningsränta". <https://www.riksbank.se/sv/statistik/rantor-och-valutakurser/styrranta-in-och-utlaningsranta/> [2024-10-02].

SVT Västerbotten, (2023), "2 000 gästarbetare bor i moduler i Skellefteå – ska bli ännu fler". <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/i-skelleftea-ligger-sveriges-storsta-modul-by-rymmer-2-000-gastarbetare>. Uppdaterad 4 september 2023. [2024-11-22].

SVT, (2023), "Norrbotniabanan når Skellefteå tidigast 2032 – överklaganden kan bli problem". Publicerad 4 januari 2023. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/nar-skelleftea-tidigast-2032-overklaganden-kan-bli-problem> [2024-11-22].

SVT, (2024), "Förhandlingarna kring storvarslet klara – över 800 får gå från Northvolt". Uppdaterad 22 oktober 2024. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/forhandlingarna-kring-storvarslet-klara-over-800-far-sparken-fran-northvolt>. [2024-11-19].

Talga Group, (odat), "Talga inviger Europas första anodfabrik för batterier". <https://www.talgagroup.com/sv/talga-inviger-europas-forsta-anodfabrik-for-batterier/> [2025-01-08].

Tillväxtverkets Projektbank, "EU-program 2021-2027". Ärende id: 20359904, projektnamn: Hållbar mobilitet och tillgänglighet till Bodens nya industriområde. <https://projektbank.tillvaxtverket.se/projektbanken2020#page=8f5be081-68fe-4674-8092-115aa06ab78e> [2024-12-16].

Trafikverket, (2022), "Samhällsekonomiskt beslutsunderlag, SgöN Luleå-Boden dubbelspår". Samlad effektbedömning. https://bransch.trafikverket.se/TrvSeFiler/Samhallsekonomiskt_beslutsunderlag/Region_Nord/Region%20Nord/3%20Investering/JN2211%20Sg%20C3%B6N%20Lule%C3%A5-Boden/jn2211_sgon_lulea-boden_dubbelspar.pdf [2025-01-13].

Trafikverket, (2023), "Regeringsuppdrag att analysera åtgärder i transportinfrastrukturen i Norrbottens och Västerbottens län". <https://trafikverket.diva-portal.org/smash/get/diva2:1797357/FULLTEXT01.pdf> [2025-01-12].

Umeå Universitet, (2024), "Skellefteås snabba tillväxt studeras i unikt forskningsprojekt". Publicerad 2024-05-21. https://www.umu.se/nyheter/skellefteas-snabba-tillvaxt-studeras-i-unikt-forskningsprojekt_11942969/ [2024-11-01].

Vinnova, (2024), "Hela kedjan Skellefteå". Dnr. 2024-03108. Uppdaterad 22 november 2024. <https://www.vinnova.se/p/hela-kedjan-skelleftea/> [2024-12-06].

Vartlulea.se, (odat), "Miljarder investeras i norr". <https://www.vartlulea.se/arkiv/tillvaxt/miljarderinvesterasinorr.5.33e4bd1e180e0c5c1c336.html> [2024-10-15].

Uniper, (odat), "Botnialänken H2". <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/vatgas-i-sverige/botnialankenh2> [2024-10-28].

Uniper, (odat), "Vätgas i Sverige". <https://www.uniper.energy/sv/sverige/om-uniper-i-sverige/vatgas-i-sverige> [2024-10-28].

Intervjuer

Per Erik Andersson, strateg, Region Norrbotten.

Janus Brandin, regional utvecklingsdirektör, Region Norrbotten.

Monika Brandt, handläggare, Tillväxtverket.

Mia Eliasson, delsamordnare Nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten, Tillväxtverket.

Lotta Finstorp, landshövding, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Johanna Fjällblad, tidigare näringslivsutvecklingschef Luleå Business Region, nu etableringsansvarig, Luleå kommun.

Susanne Friberg, avdelningschef för samhälle och näringsliv, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Eva-Britt Grönberg, strateg, Tillväxtverket.

Monica Lejon, enhetschef Näringsliv och Samhälle, Region Norrbotten.

Frida Lindberg, planchef, Luleå kommun.

Anna Lindh Wikblad, kommundirektör, Luleå kommun.

Katarina Ljunggren, länsråd, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Linda Nilsson, VD, Norrbottens Handelskammare.

Carina Sammeli, kommunstyrelsens ordförande, Luleå kommun.

Ylva Sardén, strateg, Region Norrbotten.

Camilla Sehlin, VD, Luleå Näringsliv.

Eva Sundin, miljöchef, Länsstyrelsen i Norrbottens län.

Carl Wangel, tidigare Head of Governmental relations SSAB, nu Senior Advisor, Brightnest.

Josefine Wihlzon, näringslivschef, Luleå kommun.

Kristina Sundin Jonsson, kommundirektör, Skellefteå kommun

Lorens Burman, kommunstyrelsens ordförande, Skellefteå kommun

Lars Hedqvist, planeringschef, Skellefteå Kommun

Sebastian Olofsson, förvaltningschef Samhällsbyggnad, Skellefteå Kommun

Anja Palm, näringslivschef, Skellefteå Kommun

Ulf Månsson, näringslivsutvecklare, Skellefteå Kommun

Helena Renström, ansvarig Expo 2026 (tidigare marknadschef), Skellefteå Kommun

Patrik Larsen, chef Mark och Exploatering, Skellefteå Kommun

Simon Dahlgren, verksamhetschef Vuxenutbildningen, Skellefteå Kommun

Ida Lindh, strategiskt ansvarig Campus Skellefteå, Skellefteå Kommun

Gabriella Hahr Werkmäster, kommunikationschef, Skellefteå Kommun

Sanna Bäckström, Communications Manager, Northvolt

Matti Kataja, Director of Communication and Public Affairs Nordics, Northvolt

Mikael Lindström, Public affairs director, Stegra

Mats Berg, näringslivschef, Bodens kommun

Magnus Åkerlund, kommunchef, Bodens kommun

Thomas Fägerman, VD Boden Business Park

Ann Sundberg, kommunstrateg, Bodens kommun

Anna Broström, förvaltningschef arbetsmarknads- och utbildningsförvaltningen, Bodens kommun

Annika Lindström, förvaltningschef samhällsbyggnadsförvaltningen, Bodens kommun

Stina Burström, processledare kompetensförsörjning, Bodens kommun

Dennis Wikstén, VD Wiksténs fastigheter, Boden

Cecilia Kvibacke, utvecklings- och planeringsansvarig Boden Industrial Park

Bilaga

Tidigare studier från Tillväxtanalys på temat regional omställning:

Titel	Numrering	Länk
Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar	PM 2019:15.	Ladda ner
Humankapitalets betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar	PM 2019:16	Ladda ner
Nedläggningars och stora neddragningars effekter på branscher och yrkesroller – en analys utifrån geografi och kön	PM 2020:05	Ladda ner
We are in the business of trust	PM 2021:01	Ladda ner
Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter	Rapport 2021:01	Ladda ner
Statens roll vid friställningar och nedläggningar	Rapport 2021:02	Ladda ner
Nordisk studie om regionalpolitik och omställningsförmåga	Rapport 2021:05	Ladda ner
Inställning till omställning – kan Sverige inspireras av våra grannar?	Rapport 2022:03	Ladda ner
Fallstudie Norge: Regional omstilling	Rapport 2022:03:01	Ladda ner
Fallstudie Finland: ÄRM, ERM och Broavtal	Rapport 2022:03:02	Ladda ner
När en dörr stängs öppnas ett fönster	Rapport 2022:13	Ladda ner
Vi måste agera snabbt som ögat	Rapport 2023:06	Ladda ner
Regioners motståndskraft och förmåga till återhämtning	PM 2023:13:01	Ladda ner
Grön omställning och kompetensförsörjning	Rapport 2024:04	Ladda ner
Klimatomställningen och industrin	Rapport 2024:10	Ladda ner
I spåren av en gigainvestering	Rapport 2024:11	Ladda ner
Ny kraft i Norr	Rapport 2024:12	Ladda ner
Kommunalt näringslivsarbete	Rapport 2024:13	Ladda ner
Nyindustrialiseringens påverkan på arbetskraften i Skellefteå	Rapport 2025:02	Planerad till januari 2025
Att landa en gigainvestering – erfarenheter och lärdomar från ett kommunalt perspektiv	Rapport 2025:01	Planerad till januari 2025



Tillväxtanalys
Studentplan 3, 831 40 Östersund
Telefon: 010-447 44 00
E-post: info@tillvaxtanalys.se
Webb: www.tillvaxtanalys.se