



PM 2021:01

“We are in the business of trust” – erfarenheter från fyra investeringsprocesser

Tillväxtanalys har studerat processerna för fyra stora kunskapsintensiva investeringar (SKI) och samlat erfarenheter och åsikter om attraktion, aktörer och främjandesystem

En delstudie i ramprojektet: Vilken roll har offentlig sektor för stora kunskapsintensiva investeringar?

Dnr: 2018/181

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: Jörgen Lithander

Telefon: 010-447 44 00

E-post: jorgen.lithander@tillvaxtanalys.se

Förord

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Syftet med den kunskap som vi utvecklar är att den ska användas för effektivisering, omprövning och utveckling av tillväxtpolitiken samt genomförande av Agenda 2030. Vi utvecklar även metoder för att utvärdera och analysera svensk tillväxtpolitik.

Hur hållbar tillväxt skapas och kan påverkas av statliga insatser är komplexa frågeställningar som kräver fördjupade analyser. Vi arbetar med ramprojekt där vi i upp till två år belyser en tillväxtpolitiskt relevant frågeställning med olika metoder och utifrån olika perspektiv. Under ett ramprojekts gång presenterar vi fortlöpande delstudier. Baserat på resultaten i delstudierna, redovisar vi i en avslutande rapport våra slutsatser och rekommendationer.

Det här är en delstudie som ingår i ramprojektet *”Vilken roll har offentlig sektor för stora kunskapsintensiva investeringar?”*. Studien är skriven av Jörgen Lithander, Anne Kolmodin och Sara Nordin.

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

Östersund, januari 2021

Håkan Gadd, avdelningschef, Tillväxtanalys

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	5
Summary	10
1. Introduktion	15
1.1 Bakgrund	15
1.2 Syfte	17
1.3 Avgränsning	17
1.4 Vad är en stor kunskapsintensiv investering?	18
1.5 Del av ett större ramprojekt	20
1.6 Disposition	20
2. Metod och material	22
2.1 Informationsinhämtning genom fallstudier och intervjuer	22
2.2 Fyra fall indelade i två par	23
2.3 Förberedelser, triangulering och intervjuer	25
3. Investeringsprocesser och aktörer	28
3.1 Northvolt	28
3.1.1 Prolog: Ingångsvärden	30
3.1.2 Investeringsprocess	32
3.1.3 Epilog: Följdeffekter	37
3.1.4 Identifierade aktörer	40
3.2 Lalandia	41
3.2.1 Prolog: Ingångsvärden	42
3.2.2 Investeringsprocess	45
3.2.3 Epilog: Följdeffekter	51
3.2.4 Identifierade aktörer	51
3.3 Valneva	52
3.3.1 Prolog	53
3.3.2 Investeringsprocessen	55
3.3.3 Epilog: Följdeffekter	57
3.3.4 Identifierade aktörer	57
3.4 HCL Technologies	58
3.4.1 Prolog	59
3.4.2 Investeringsprocessen och partnerskapet	60

3.4.3 Epilog: Följdeffekter	63
3.4.4 Identifierade aktörer	64
4. Aktörernas uppfattning om investeringsprocessen och främjandesystemet	66
4.1 Organisationer och roller	66
4.2 Åtgärder och verktyg	77
4.3 Etableringserfarenheter och attraktionsfaktorer	80
5. Sammanfattande diskussion och policyslutsatser	82
5.1 Organisering och förutsättningar	82
5.2 Tydligare aktörsroller och stärkt regionalt samspel.....	86
5.3 Processtöd till kommunerna.....	90
5.4 En struktur för att hantera särskilt stora/strategiska investeringar	91
6. Referenser	94
Bilaga 1: Kotka-Fredrikshamn i Finland aspirerade också på Northvolts etablering	101
Bilaga 2: Lalandias danska "tvillinginvestering" i Søndervig	107
Bilaga 3: Underlag till respondenter innan intervju.....	114

Sammanfattning

Offentlig sektor är på olika sätt involverad i aktiviteter som syftar till att främja investeringar i kunskapsintensiv verksamhet. Medverkande aktörer, deras uppdrag, samarbeten, verktyg och styrande regelverk kan sammantaget kallas för ett investeringsfrämjande system. Hur väl ett sådant system fungerar har betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar (hädanefter används förkortningen SKI) som denna studie handlar om.

Syftet – ett effektivare främjandesystem

Studiens syfte är att identifiera förutsättningar för, och ge förslag på åtgärder som kan leda till, ett effektivare främjandesystem för SKI. För att göra det har vi undersökt hur investeringsprocesser kan se ut i praktiken, vilka aktörer som involveras, deras roller och hur de samverkar. Vi har också studerat aktörernas uppfattning om attraktionsfaktorer, eventuella investeringshinder och förbättringsförslag.

Analysen baseras på fallstudier. Från detta empiriska underlag och vår analys lämnar vi ett antal policyrelevanta förslag som vi tror kan vara av intresse för såväl regeringskansliet som andra främjandeaktörer på nationell, regional och lokal nivå.

Investeringsfrämjandet bedrivs i konkurrens

SKI är betydelsefulla för ekonomisk utveckling och tillväxt. Världen över är stater, regioner och kommuner involverade i olika främjandeaktiviteter som syftar till att både attrahera investeringar och maximera deras effekter. Främjandeverksamheterna bedrivs därmed i stor internationell konkurrens.

Attraktiva ramvillkor – en utgångspunkt

Grunden för främjandeverksamheternas framgång är attraktiva ramvillkor. Det kan till exempel vara tillgången till relevant kompetensförsörjning, starka forskningsmiljöer, skydd av immateriella tillgångar eller väsentlig marknadspotential. Utöver dessa nödvändiga förhållanden kan det i varierande omfattning även finnas ett policyutrymme för specifika främjandeinsatser. Till exempel måste relevant information nå fram till potentiella investerare. Själva investeringsprocessen måste också fungera utan onödiga hinder. Många aktörer är på olika sätt involverade i processen både före, under och efter själva investeringen. Givet att det pågår sådana främjandeinsatser är det viktigt att arbetet organiseras och utförs så effektivt som möjligt för ett nå ett framgångsrikt utfall.

Hur har vi gått tillväga?

Studien är kvalitativ och bygger på fallstudier av fyra olika SKI. Vi har sammanlagt genomfört cirka 40 längre intervjuer med nyckelaktörer. Vi har även studerat ett antal dokument för att få relevant bakgrundsinformation om respektive SKI. I samtliga fyra fall, och i synnerhet för de två nyetableringsfallen, har tillvägagångssättet gett oss djup insikt och detaljerade erfarenheter om vad som faktiskt skedde i dessa investeringsprocesser. Å andra sidan kan vi inte uttala oss om huruvida dessa insikter är allmängiltiga för samtliga investeringar i Sverige. Metodens förtjänster är främst möjligheterna till reflektion, lärande och formulering av frågor som lämpligen kan tas vidare i fortsatta studier.

De fyra studerade fallen

Vi har studerat följande fall:

- *Northvolts etablering* i Skellefteå. Det är en investering på cirka 30–35 miljarder kronor i en ny batterifabrik. Fabriken beräknas fullt utbyggd kunna skapa upp till 3 000 nya arbetstillfällen. Fabriksbygget och rekryteringen av arbetskraft pågår i skrivande stund (december 2020).
- *Lalandias etablering* i Motala. Det är Sveriges hittills största utländska direktinvestering i besöksnäringen och består av ett upplevelsecentrum för vattenaktiviteter, sport, mat och boende. Investeringen är marknadsdriven och beräknas uppgå till cirka 1,3 miljarder kronor, skapa omkring 300 nya arbetstillfällen och öka den årliga turismomsättningen inom kommunen med cirka 415 miljoner kronor. I december 2020 pågår den juridiska detaljplanehanteringen.
- *Valneva*. Det är en expansionsinvestering av ett globalt biotechföretag som utvecklar och kommersialiserar vacciner. Inför en tänkbar expansion övervägdes om den skulle ske i Sverige (Solna), eller i Storbritannien. Slutligen valde företaget istället att expandera via ett partnerskap.
- *HCL Technologies*. Det är ett företagsförvärv där ett indiskt teknikföretag 2015 förvärvade delar av Volvo IT i Göteborg för 900 miljoner kronor och samtidigt ingick i ett partnerskap om andra delar i verksamheten ("outsourcing").

De fyra fallen kan, utifrån deras karaktär, delas upp i två grupper. De båda nyetableringarna sammanförs till en grupp, med mycket tydlig involvering av den lokala nivån och betydligt mer utförligt beskrivna processer. Den andra gruppen, med expansionsinvesteringen och företagsförvärvet, har en annan processkaraktär där lokala aktörer spelat en mindre roll. De fallen beskrivs också mer översiktligt.

Översikt av fallstudier

Namn	Investering				Motiv	Bransch	Geografiskt läge	
	Nyetablering	Expansionsinvestering	Förvärv	Ung. belopp, milj. kr			Län	Kommun
Northvolt	X			35 000	Resursdriven	Tillverkning	Västerbotten	Skellefteå
Lalandia	X			1 300	Marknadsdriven	Besöksnäring	Östergötland	Motala
Valneva		X		*	Resursdriven	Biotech	Stockholm	Solna
HCL			X	900	Marknadsdriven	IT	V:a Götaland	Göteborg

Anmärkning: * Valnevas planerade expansion genomfördes i slutändan inte, utan resulterade istället i ett partnerskap.

Internationella fall med koppling till Northvolt och Lalandia

I tillägg till två av fallstudierna har även två internationella utblickar gjorts. Den ena till Kotka-Fredrikshamn i Finland. Den andra till Søndervig i Danmark. Båda fallen har direkta kopplingar till de svenska nyetableringsfallen. Kotka-Fredrikshamn var ett konkurrerande område till Skellefteå i etableringen av Northvolts batterifabrik. Det är därför intressant att även beskriva deras "kandidatprocess" och främjandesystemet i Finland. I danska Søndervig startade koncernen Lalandia en "tvillinginvestering" till Lalandias etablering i Motala, vid ungefär samma tidpunkt. Vi beskriver kort den

etableringsprocessen med fokus på det danska systemet för fysisk planering inklusive landets överklagandesystem. De båda fallen finns sammanfattade i bilaga 1 (Finland) och bilaga 2 (Danmark).

Huvudsakliga slutsatser

De studerade fallen ger underlag för nedanstående reflektioner och förslag på tänkbara policyåtgärder.

Heterogena aktörer betyder olika förutsättningar och behov

Vi ser stor heterogenitet inom främjandesystemets regionala och lokala delar vad gäller resurser, förutsättningar och arbetssätt. Det är betydelsefullt att sådana olikheter och efterföljande behov av flexibilitet tas i beaktande när systemets funktion och roller diskuteras och utvärderas.

Investeringsfrämjandet beror på investeringstyp och fas

Frågan om vilka aktörer som är betydelsefulla i en investeringsprocess beror på vilken typ av investering och vilken fas av processen som studeras. I de två nyetableringsfallen ser vi en stor medverkan av det offentliga främjandesystemet och då inledningsvis framförallt av kommunerna. Men vi identifierar även andra aktörer. Olika faser av investeringsprocessen innebär att nya frågor måste hanteras. Det innebär över tid att även andra aktörer som regioner, länsstyrelser, Trafikverket, lärosäten, domstolar med flera blir involverade. I förvärvs- och expansionsfallen ser vi att företagen sköter en stor del av arbetet själva och/eller tar hjälp av aktörer på den privata marknaden. Det offentliga främjandesystemet får därmed en mindre roll jämfört med de två nyetableringsfallen. I förvärvs- och expansionsfallen möter vi också färre synpunkter på process och främjandesystem.

Aktiva, risktagande kommuner

Kommunerna har varit mycket aktiva i de två nyetableringsfallen. Motivet är nya arbetstillfällen, men även förbättrade möjligheter att attrahera nya investeringar i framtiden. Samtidigt som det utvecklings- och tillväxtinriktade målet är tydligt innebär det även ett risktagande där avsevärda resurser har använts till olika former av analyser, planarbete och liknande. I slutändan kan risktagandet, i synnerhet för mindre kommuner, innebära en tuff inomkommunal prioritering mellan grunduppdrag och utvecklingsinsatser.

Öka kunskapen om det lokala främjandets organisering

Det lokala investeringsfrämjande arbetet utförs i regel inom näringslivsorganisationer (ofta kommunala). I såväl de studerade svenska fallen som i våra utblickar ser vi att arbetet är organiserat på olika sätt, sannolikt med olika för- och nackdelar. Vi ser interna kommunala lösningar, externa organisationer och kommunövergripande lösningar. Men hur ser den sammanlagda Sverigebilden ut? Vilka erfarenheter står att finna ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv? Kan ett ökat lärande om detta ge framtida effektivitetsvinster?

Tänkbar policyåtgärd:

- Undersök variationen samt för- och nackdelarna med olika organisationsformer och arbetssätt i en studie om kommunal näringslivsverksamhet i Sverige.

Från lokala/regionala erfarenheter till en nationell resurs

Det är betydelsefullt att på ett strukturerat sätt kunna ta tillvara de lokala och regionala erfarenheter som ackumuleras inom det investeringsfrämjande systemet. Systemet bör underlätta lärande och erfarenhetsspridning, oavsett geografiska och organisatoriska gränser. Våra intervjuer indikerar förbättringsmöjligheter.

Tänkbar policyåtgärd:

- Förenkla och främja att erfarenheter som ackumulerats lokalt och regionalt inte låses in geografiskt eller organisatoriskt utan i stället blir mer av en nationell resurs.

Tydligare roller

Ett effektivt främjandesystem ställer krav på tydliga och kända roller för de medverkande aktörerna. Detta för att undvika felaktiga förväntningar, överlappningar eller att frågor "faller mellan stolarna". Den bild som intervjuerna i de två nyetableringsfallen ger indikerar ett behov av klargörande.

Tänkbara policyåtgärder:

- Tydliggör roller för respektive aktör i systemet.
- Undersök om gruppen offentliga aktörer som idag har ett formellt uppdrag att arbeta investeringsfrämjande behöver förändras samt om deras uppdragsbeskrivningar kan behöva justeras.

Stärkt regionalt samspel

Det regionala investeringsfrämjande systemet bygger på ett aktivt samspel mellan kommuner, regioner och nationella aktörer (framförallt Business Sweden). Samspelet kräver långsiktighet och resurser hos de medverkande parterna. Vi ser en stor heterogenitet i förutsättningarna för detta. Många regionala främjandeaktörer är till exempel ofta starkt beroende av kortsiktig projektfinansiering. Regionerna saknar formellt investeringsfrämjande uppdrag. Business Sweden har förhållandevis små resurser avsatta för den stora uppgiften att koordinera, samverka och genomföra kompetenshöjande insatser i Sveriges 21 regioner och 290 kommuner. Dessa omständigheter försvårar investeringar i SKI-verksamhet som till sin natur kan vara mer komplexa än andra typer av investeringar.

Det förefaller även som det inom främjandesystemet saknas ett strukturerat offentligt stöd för kommunerna i slutfasen av investeringsprocesserna när de närmar sig konkreta förhandlingar med företag. Beroende på kommunens storlek och tidigare erfarenhet kan det föreligga brister i ekonomiska och personella resurser (inom till exempel analys eller juridisk kompetens) som riskerar att försätta kommunen i ett svagt förhandlingsläge.

Tänkbara policyåtgärder:

- Förbättra förutsättningarna för regionerna att arbeta långsiktigt med investeringsfrämjande insatser genom att:
 - säkra en långsiktig, statlig, basfinansiering för ett sådant arbete

- införa ett löpande uppdrag att arbeta investeringsfrämjande i regionernas villkorsbrev
- Förbättra Business Swedens möjligheter att arbeta regionalt genom att avsätta mer resurser till koordination, samverkan och kompetenshöjande insatser i det regionala investeringsfrämjandet.
- Bistå kommuner i "skarpa" lägen, det vill säga i slutfasen av en investeringsprocess. Detta kan ske genom att:
 - ge ett explicit processtödjande uppdrag inom investeringsfrämjandet till Tillväxtverket. Uppdraget kan ses som en parallell till deras tidigare uppdrag att bistå med insatser vid större varsel och omställning. Inriktningen blir här omvänd, att bistå kommuner när det föreligger konkreta möjligheter till investeringar.

En struktur för att hantera särskilt stora/strategiska investeringar

Investeringsprocesser kan vara komplexa och involvera många sakområden och aktörer. Våra intervjuer visar på en efterfrågan av samordning när det gäller kontakter med statliga myndigheter och andra berörda aktörer – "en dörr in".

Vidare kan systemet för fysiska planfrågor och miljöprövning genom långa ledtider ha en betydande påverkan på investeringsprocesser.

Tänkbara policyåtgärder:

- Utred möjligheten att klassa en SKI som särskilt strategisk. Ett sådant utredningsuppdrag bör även inkludera att:
 - föreslå vem som bör ha ansvaret för en sådan klassificering och vilka kriterier den bör baseras på
 - undersöka möjligheter och konsekvenser av att tillfälligt tillföra mer (eller omfördela) resurser till de prövande myndigheterna i plan- och miljöprövningsfrågor för SKI som bedöms ha stora strategiska värden. Syftet bör då vara att finna former för hur ledtider kan kortas med bibehållen rättssäkerhet.
- Utse särskilda samordnare för sådana SKI. "En-dörr-in-principen" när det gäller kontakter med statliga myndigheter och andra berörda aktörer.

Summary

The public sector is involved in a number of ways in activities intended to promote investment in knowledge-intensive operations. The various participating stakeholders, their missions, collaborations, tools and governing regulatory frameworks might collectively be referred to as an investment-promoting system. The effectiveness of such a system is significant to the success of “large knowledge-intensive investments” (hereafter SKI) on which this study focuses.

Purpose: a more effective system

The purpose of this study is to identify the preconditions for, and present suitable measures that may lead to, a more effective investment-promoting system for SKI. To this end, we have examined investment processes as they look in practice, including which stakeholders are involved, their roles and how they interact. We have also studied what the stakeholders perceive to be the attractions and potential stumbling blocks of investment, as well as proposals for improvement.

The analysis is based on case studies. Based on this empirical data and our analysis, we also offer a number of policy relevant suggestions that we feel may be of interest to both the Government Offices of Sweden and other investment-promoting stakeholders at a national, regional and local level.

Investment promotion takes place under competitive conditions

SKI have a significant impact on economic development and growth. States and regional and local authorities all over the world are involved in various investment-promoting activities aimed at both attracting investors and maximising the impact of investment. Investment-promoting activities are therefore conducted under conditions of fierce international competition.

Attractive framework conditions as a point of departure

The foundation of successful investment-promoting activities is attractive framework conditions, whether that be access to relevant skills provision, robust research environments, protection of intellectual property rights or the growth potential of the market. In addition to these necessary conditions, to varying degrees there may be policy scope for specific investment-promoting initiatives; for example, relevant information must reach potential investors. The investment process itself must also function without unnecessary hindrances. Many stakeholders are in various ways involved in the process both before, during and after investment. Given that such investment-promoting initiatives are indeed underway, it is important to organise and implement these efforts as efficiently as possible in order to achieve a successful outcome.

How have we gone about the study?

This is a qualitative study and it is based on case studies of four different SKI. We have conducted some 40 interviews with key stakeholders in four Swedish cases. We have also studied a number of documents to extract relevant background information. In all four cases, and especially in the two cases involving start-ups, this approach has elicited deep insights and detailed experiences of what actually happens during these investment

processes. That said, we are not in a position to comment on whether these insights are generally applicable to all such investments in Sweden. The merits of the method are primarily the opportunities for reflection, learning and formulating questions that are suitable for further study.

The four case studies

We have studied the following cases:

- *The establishment of Northvolt* in Skellefteå. This involves an investment of approximately SEK 30 to 35 billion in a new battery factory. Once completed the factory is expected to provide as many as 3,000 new jobs. The construction of the factory and recruitment of labour are currently underway (December 2020).
- *The establishment of Lalandia* in Motala. This is the largest ever direct foreign investment in the Swedish tourism industry, in the form of an experience centre for water activities, sports, dining and accommodation. This investment, estimated at approximately SEK 1.3 billion, is market-driven and expected to create about 300 new jobs and increase the municipality's annual revenue from tourism by approximately SEK 415 million. In December 2020, the legal process with the detailed development plan is taking place.
- *Valneva*. This is an investment to expand a global biotech company that develops and commercialises vaccines. Prior to a possible expansion, the company considered the relative merits of Sweden (Solna) or the United Kingdom. Eventually, it was decided to expand through partnership rather than investment.
- *HCL Technologies*. This case relates to the 2015 acquisition of parts of Volvo's external IT business in Gothenburg by Indian technology company HCL for SEK 900 million, in a deal that included an outsourcing partnership with other parts of the Volvo Group.

The cases can be divided into two groups based on their character; the two start-ups in one group, with very clear involvement at the local level and much more clearly described processes, and in the other group investments in expansion and acquisition involving processes of a different nature in which local stakeholders played a smaller role. The latter are also described in more general terms.

Overview of case studies

Name	Investment				Motive	Industry	Geographical location	
	Start-up	Expansion	Acquisition	Approx. inv. (SEK, million)			County	Municipality
Northvolt	X			35,000	Resource-driven	Manufacturing	Västerbotten	Skellefteå
Lalandia	X			1,300	Market-driven	Tourism	Östergötland	Motala
Valneva		X		*	Resource-driven	Biotech	Stockholm	Solna
HCL			X	900	Market-driven	IT	V:a Götaland	Gothenburg

Note: * Valneva's planned expansion was never implemented, with the company entering into a partnership instead.

International cases related to Northvolt and Lalandia

As a supplement to two of the case studies, we have also examined two international cases: Kotka-Fredrikshamn in Finland and Sønderborg in Denmark. Both cases are directly

linked to the Swedish start-ups. Kotka-Fredrikshamn competed with Skellefteå to attract the Northvolt battery factory. It is therefore of interest to describe the region's candidature process and the Finnish investment-promotion system. In the case of Søndervig, Lalandia made a "twin" investment at roughly the same time as it established itself in Motala. We briefly describe the establishment process, focusing on the Danish spatial planning system, including the country's appeals process. These cases are summarised in Appendix 1 (Finland) and Appendix 2 (Denmark).

Main conclusions

Based on our case studies, we offer the following reflections and possible suggestions on policy measures.

Heterogeneous stakeholders mean different preconditions and needs

We observe significant heterogeneity in the regional and local components of the investment-promoting system in terms of resources, preconditions and working methods. It is important to take into account such disparities and the subsequent need for flexibility when discussing and evaluating the functions and roles within the system.

Investment promotion is dependent on the category and phase of the investment

Which stakeholders are important to an investment process depends on which category of investment one is studying and at what phase. In the two start-up cases, we see major involvement on the part of the public-sector investment-promoting system, initially especially on the part of municipalities. We can however identify other stakeholders. New issues must be dealt with in the various phases of the investment process, meaning that over time other stakeholders such as regions, county administrative boards, The Swedish Transport Administration, universities, courts among others, become involved. In the cases involving expansion and acquisition, we see that the companies deal with a great deal of the work themselves and/or engage the assistance of other private-sector stakeholders. The public-sector investment-promoting system thereby plays a smaller role than in the two start-up cases. In the acquisition and expansion cases, we also encounter fewer viewpoints regarding the investment-promoting system and process.

Active, risk-taking municipalities

We note that the respective municipalities have been highly active in the two start-up cases. While their primary motive is to attract new jobs, they also see opportunities to attract new investment in future. At the same time as their development and growth-oriented objective is clear, we see a clear element of risk-taking, with considerable resources committed to various types of analysis, planning and similar activities. In the final analysis, this kind of risk-taking may leave the municipality, especially a smaller municipality, facing difficult prioritisations between its basic remit and investing in development.

Increase knowledge about the organisation of local investment promotion

Generally speaking, local efforts to promote investment are conducted within business organisations, often municipally owned. Work has been organised in varying ways in all of our case studies, both in Sweden and abroad, in all likelihood with varying pros and

cons. We see internal municipal solutions, external organisations and municipality-wide solutions but what does the overall Swedish picture look like? What experiences can be gleaned from a development and growth perspective? Can increased learning offer gains in efficiency?

Possible policy measure:

- Investigate variations in and the pros and cons of different organisational forms and working methods in a specific study of municipally-owned businesses in Sweden.

From local/regional experiences to national resources

It is important that we make the most of the accumulated experiences gained in the local and regional investment-promoting system in a structured manner. The system should facilitate learning and the exchange of experiences irrespective of geographical and organisational boundaries. Our interviews suggest that there are opportunities for improvement.

Possible policy measures:

- Promote and simplify the dissemination of accumulated experiences gained locally and regionally beyond geographical and organisational boundaries, so that these become more of a national resource.

Clarified roles

An effective, functioning investment-promoting system requires clear and well-known roles for the various stakeholders. This will avoid unreasonable expectations, overlapping areas of responsibility and issues slipping through the net. The interviews conducted in the two start-up case studies indicate that clarification is needed.

Possible policy measures:

- Clarify the role of each stakeholder in the system.
- Examine whether the composition of group of public-sector stakeholders that are currently formally tasked with promoting investment needs to be altered and whether their assignment descriptions need to be adjusted.

Stronger regional interaction

The regional investment-promoting system is based on active interaction between municipal, regional and national stakeholders (especially Business Sweden). This interaction requires that the parties take a long-term view and commit resources. We see that the conditions for achieving this vary greatly; for example, many regional investment-promoting stakeholders are often heavily reliant on short-term project funding. The regions lack any formal investment-promoting mandate. Business Sweden allocates relatively small resources to the major task of coordinating, collaborating on and implementing investment-promoting initiatives in Sweden's 21 regions and 290 municipalities. These circumstances make SKI difficult given that, by nature, these are more complex than other types of investment.

There also appears to be a lack of structured public-sector support within the investment-promoting system for municipalities in the final phase of the investment process, as they approach concrete negotiations with the investing companies. Depending on the size of the municipality and how much experience it can call on, a lack of financial and human

resources – analytical or legal expertise, for example – may pose the risk of the municipality finding itself in a weak negotiating position.

Possible policy measures:

- Improve the conditions for regions to work long-term to promote investment by:
 - securing long-term, basic central government funding for such work;
 - introducing an ongoing assignment to promote investment in the Government's directions to regional authorities;
- Improving Business Sweden's ability to work regionally by allocating greater resources to coordination, collaboration and competence-enhancing initiatives in regional investment promotion;
- Assisting municipalities and regions once they get down to brass tacks, i.e. in the final phase of the investment process; by:
 - explicitly tasking the Swedish Agency for Economic and Regional Growth [Tillväxtverket] with supporting the investment-promoting process. This can be viewed as a parallel to the agency's previous assignment to assist in the event of large-scale redundancies and retraining, although here the focus is reversed in that municipalities will be assisted once there are concrete investment proposals on the table.

A structure to deal with especially strategic SKI

Investment processes can be complex, involving many areas of expertise and stakeholders. Our interviews reveal a demand for coordination in terms of contacts with government agencies and other stakeholders – a “door in”, so to speak.

Furthermore, the system for dealing with spatial planning issues and environmental assessments has a significant impact on investment processes due to the long lead times for decisions.

Possible policy measures:

- Hold a commission of inquiry into the possibility of classifying a specific SKI as strategically important. The assignment of such a commission should also include:
 - proposing who should be responsible for such a classification and the criteria on which it should be based;
 - investigating the possibilities and possible consequences of temporarily allocating increased (or reallocating) resources to public authorities reviewing planning and environmental issues related to these investments, so as to reduce the time taken to reach decisions while maintaining legal certainty; and
- Appointing special coordinators for any such large knowledge-intensive investments. A “door-in” principle with regard to contacts with government agencies and other stakeholders.

1. Introduktion

Syftet med detta kapitel är att introducera studien för läsaren. Kapitlet inleds därför med en kort bakgrund till ämnet, följd av en presentation av syfte och avgränsning. En konceptuell definition av begreppet "stora kunskapsintensiva investeringar" (SKI) lämnas därefter. Kapitlet avslutas med en kort orientering om det större ramprojekt som delstudien är en del av samt en disposition för resterande del av dokumentet.

1.1 Bakgrund

Stort intresse för kunskapsintensiva investeringar

Företag som överväger att genomföra SKI kan, starkt generaliserat, sägas vara efterfrågedrivna eller utbudsdrivna. Med det förra menas att företagen vill komma in eller expandera på en lokal/nationell marknad och därför behöver anpassa sina produkter och processer. Med det senare menas att företagen vill ta del av den teknologi, kunskap och kvalificerade arbetskraft som finns på den plats där de beslutat att investera.¹ Naturligtvis kan det även förekomma inslag av båda motiven i en investering. Sådana investeringsbeslut kan avse investeringar såväl i det egna landet som utomlands. Näringslivets globalisering har ökat möjligheterna för företag att investera och söka tänkbara lokaliseringar över landsgränser. Sjunkande kostnader för transporter, kommunikation och koordinering är starkt bidragande till detta.

Från "mottagarsidans" (värdekonomin) perspektiv ger sådana investeringar, i varierande grad, upphov till ett antal intressanta direkta och indirekta effekter. Med direkta effekter menas de resurser som mobiliseras eller skapas som en direkt följd av investeringen, till exempel nya jobb eller skatte- och exportintäkter. Med indirekta effekter menas så kallade spridningseffekter ("spillover-effekter") som investeringen genererar, men som gynnar andra än det egna företaget.² Det kan till exempel vara kunskapsspridning till andra företag eller ökat entreprenörskap genom avknoppningar till nya företag.

Det är därför inte förvånande att stater, regioner och kommuner världen över är involverade i främjandeaktiviteter, inriktade mot att både ta del av själva investeringarna och att ta tillvara och maximera deras spridningseffekter. Det innebär från främjandesidans perspektiv en verksamhet som präglas av stor internationell konkurrens.

Främjandearbetet måste vara effektivt

Grunden för framgång i dessa sammanhang är attraktiva ramvillkor (exempelvis teknologi, humankapital eller marknadens tillväxtpotential), men givet att investerarens krav på detta är uppfyllda finns även ett policyutrymme för investeringsfrämjande. Till exempel måste relevant information om de aktuella förhållandena nå fram till potentiella investerare. Själva investeringsprocessen måste också fungera utan onödiga hinder.

¹ För en utvecklad diskussion om detta se, Tillväxtanalys, (2019), "Stora kunskapsdrivna investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll".

² Se t.ex. Jaffe A, (1986), "Technological Opportunity and Spillovers of R & D: Evidence from Firms' Patents, Profits and Market Value" eller Eliasson G, "Advanced purchasing, spillovers and innovative discovery".

Offentlig sektor är på olika sätt involverad i investeringsfrämjande aktiviteter, såväl i Sverige som utomlands. Medverkande aktörer, deras uppdrag, samarbeten, verktyg och styrande regelverk kan sammantaget kallas för ett investeringsfrämjande system. Hur väl ett sådant system fungerar är betydelsefullt för attraktion och genomförande av SKI som denna studie handlar om.

Det statliga investeringsfrämjandet är relativt ungt

Det statliga främjandet är inriktat på utländska direktinvesteringar, vilket ur en geografisk synvinkel gör det smalare än SKI-definitionen (se avsnitt 1.4) som även inrymmer inhemska investeringar. I jämförelse med exportfrämjandet är det statliga investeringsfrämjandet betydligt yngre. Lite förenklat kan synsättet fram till mitten av 1980-talet ses som avvaktande; utländska direktinvesteringar i Sverige var ingen verksamhet som man bedömde skulle främjas med statliga medel.³ Vinden började dock vända och 1984 producerades broschyren "Invest in Sweden".⁴ Några år senare påpekas det i en proposition att utländska investeringar i Sverige medför: "...en rad positiva bidrag till svensk industri även om också problem kan finnas".⁵ Det dröjde dock till 1990-talet innan särskilda främjandeorganisationer introducerades, se tabell 1 nedan.

Tabell 1 Exempel på nationella, specifika investeringsfrämjare

1993	1995	2013	2016
Styrelsen för Sverige-bilden får tilläggsuppdrag att informera om Sverige som investeringsland	Bildandet av Delegationen för utländska investeringar i Sverige, Invest in Sweden Agency. Senare namnbyte till Invest Sweden.	Bildandet av Business Sweden (sammanslagning av Invest Sweden och Exporrådet)	Bildande av Team Sweden Invest, undergrupp i Team Sweden. Nätverk för nyckelaktörer inom investeringsfrämjande.

Källa: Ds 2011:29 samt SOU 2019:21

År 1995 bildades den renodlade investeringsfrämjande organisationen Invest Sweden. Den organisatoriska strukturen på nationell nivå förändrades sedan, 2013, när de två specifika organisationerna för export- respektive investeringsfrämjande slogs samman till den nya organisationen Business Sweden.⁶ I princip fortsatte specialiseringen mellan export- och investeringsfrämjande även inom den nya organisationen. I skrivande stund (december 2020) har ytterligare ett steg mot sammansmältning tagits i och med att Business Sweden aviserat ett förändrat arbetssätt mot så kallade "ekosystem". I princip förefaller det medföra en minskning av heltidstjänster inom det renodlade investeringsfrämjandet, men samtidigt en ambition att personalen ska jobba med både främjandedelarna.

³ Ds 2011:29.

⁴ SOU 1997:191.

⁵ Prop. 1989/90:88, s. 149.

⁶ Organisationen ägs av svenska staten (genom Utrikesdepartementet) och det privata näringslivet (genom Sveriges Allmänna Utrikeshandelsförening, SAU). Det är ingen myndighet, men styrs på ett myndighetsliknande sätt genom riktlinjebrev, dialog, revision och årsrapportering. Vid sidan av de statliga investerings- och exportfrämjande uppdragen bedrivs en omfattande, konkurrensutsatt, konsultverksamhet.

Idag består främjandesystemet av långt mer än det tidiga 80-talets broschyr och har i stället mött kritik för att vara fragmentiserat och svåröverskådligt.⁷ I SOU 2019:21 redovisas ett av de, så vitt vi vet, bästa försöken till kartläggning av individuella aktörer och aktörskategorier i det offentliga investeringsfrämjandet. I betänkandet identifieras fem centrala aktörer/aktörskategorier (Business Sweden, regionala investeringsfrämjandeorganisationer (IFO), kommuner, utlandsmyndigheter och regeringen), 23 exempel på övriga aktörer/aktörskategorier samt ytterligare ett antal potentiella aktörer. Sammantaget åtskilliga hundra enskilda aktörer, således.

1.2 Syfte

Studiens syfte är att identifiera förutsättningar för, och ge förslag på åtgärder som kan leda till, ett effektivare främjandesystem för SKI. För att göra det har vi undersökt hur investeringsprocesser kan se ut i praktiken, vilka aktörer som involveras, deras roller och hur de samverkar. Vi har också studerat aktörernas uppfattning om attraktionsfaktorer, eventuella investeringshinder och förbättringsförslag.

1.3 Avgränsning

Studien ingår tillsammans med fyra andra studier i ett större ramprojekt (se mer i avsnitt 1.5 nedan). I ramprojektets första delstudie⁸ förs en utvecklad och problematiserande diskussion om statens roll i främjandesammanhang för SKI. Det är en betydelsefull fråga, men vi upprepar inte den här utan hänvisar till den rapporten. Denna delstudie har en annan inriktning. Här konstaterar vi att, *de facto*, offentliga aktörer bedriver sådan främjande verksamhet och vi studerar därför, utifrån våra fall, hur systemet fungerar och om vi kan se möjligheter till förbättringar. Privata aktörer spelar självklart också en viktig roll, men här avgränsar vi oss till offentliga aktörer vars ageranden direkt eller indirekt kan påverkas genom politiska beslut.

Det ligger bortom denna delstudies omfattning att beskriva alla potentiella främjandeaktörer i "systemet". Vi har i stället valt att utgå från de studerade investeringsprocesserna och låtit dem styra vårt urval. De aktörer som där identifieras som mer aktiva beskriver vi kort i avsnitt 4.1.

Grundläggande för en etablering eller investering är förhållanden på den lokala platsen och de nationella ramvillkor som gäller – tillgång till kompetent arbetskraft och relevanta forskningsmiljöer, integrering i globala nätverk, utformning av lagstiftning, skattesystem etcetera. Forskningslitteraturen ger också ett starkt stöd för detta. Bedömning av ramvillkor och vilka policyinsatser som kan påverka dem ligger dock utanför denna studies syfte. Men, givet dessa viktiga – men mer trögrörliga – grundförutsättningar finns även utrymme för kompletterande främjandeinsatser. Det är också den delen av *främjandesystemet med dess aktörer, insatser och interaktioner som är i fokus* för denna studie. Genom vår inriktning på investerings- och etableringsprocesser blir det också relevant att inkludera offentliga aktörer som har viktiga funktioner, utan att formellt vara en del av främjandesystemet (till exempel tillståndsprövande myndigheter).

⁷ SOU 2001:109; SOU 2011:21; Ds 2011:29; SOU 2019:21.

⁸ Tillväxtanalys, (2019), "Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll".

Vår inriktning innebär även att vi avgränsar våra fallstudier till processer som ger oss den informationen, det vill säga där främjandesystemet har varit involverat. För att säkerställa att den största nationella främjandeaktören inom området, Business Sweden, har haft möjlighet att medverka innebär det även att vi avgränsat oss till investeringar av utländska företag.⁹ Det är dock viktigt att understryka att definitionen av SKI inkluderar såväl inhemska som utländska investerare och företag.

Tidsmässigt intresserar vi oss för såväl själva investeringen som förarbete och eftervårdande aktiviteter. Samtliga tre delar kan ses som moment i ett långsiktigt investeringsfrämjande arbete.

De verksamheter vi studerar kan, i enlighet med Guimóns taxonomi (se tabell 2), därmed i huvudsak hänföras till kategorin "Policy för att främja investeringar" (*Inward investment promotion*) men även med vissa delar i kategorin "Policy för attraktivitet" (*Attractiveness policies*).¹⁰ För en mer detaljerad genomgång av investeringsfrämjande insatser, förutsättningar och villkor hänvisas till forskningsöversikten i ramprojektets första delstudie.¹¹

Tabell 2 Kategorisering av investeringsfrämjande policyåtgärder

Policy för attraktivitet	Policy för att främja investeringar
Utveckla humankapital och attrahera talang från utlandet	Riktade ansträngningar för att attrahera FoU-intensiva investeringar
Förbättra universitets- och forskningsinfrastruktur, underlätta samarbeten och länkar mellan aktörer i det nationella/regionala innovationssystemet	Bygga landets/regionens "image" som en lämplig plats för en FoU-investering
Utveckla "lead markets" genom exv. offentlig upphandling	Utveckla stöd- och servicetjänster i faser före en FoU-investering
Incitament för företags FoU-investeringar	Utveckla stöd- och servicetjänster i faser efter en FoU-investering (eftervård)
Förbättra skydd av intellektuella tillgångar	

Anmärkning: Skuggade delar bedöms vara av mest relevans för vår studie. Med "Policy för attraktivitet" menas en politik som syftar till att förbättra de territoriella attraktionsfaktorer som påverkar ett investeringsbeslut. Med "Policy för att främja investeringar" menas skräddarsydda främjandetjänster för utländska investerare samt insatser av informations- och marknadsföringskaraktär.

Källa: Guimón J, (2008). Egen övers.

1.4 Vad är en stor kunskapsintensiv investering?

Utgångspunkten för ramprojektet som helhet och för denna delstudie är den konceptuella definitionen av "stora kunskapsintensiva investeringar" (SKI) som föreslogs i ramprojektets första delstudie, PM 2019:13.

⁹ Fallet Northvolt kan vid första anblicken ses som ett undantag, men intervjuer med Business Sweden ger vid handen att de initialt uppfattade SGF Energy (som Northvolt först hette) som ett utländskt företag. Senare beslöt de att fallet var av sådan principiell betydelse för Sverige att de ändå skulle medverka aktivt.

¹⁰ Guimón J, (2008), "Policy reactions to the globalization of business R&D: The case of the EU".

¹¹ Tillväxtanalys, (2019), "Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll".

”En stor kunskapsintensiv investering (SKI) är 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 i Sverige. 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 effekt av investeringen (dvs. i verksamheten som sådan), men även investeringens potential för positiva indirekta effekter på ekonomin.”¹²

Investeringar i FoU är således endast en del av ett företags investering i kunskap och innovation. Förutom traditionell FoU-verksamhet inkluderar SKI-definitionen därför även investeringar i immateriella tillgångar som datorprogram, databaser, patent, upphovsrätt, design, marknadsanalys, utveckling av marknader, varumärken och finansiell verksamhet. Viktigt att ta med sig är också att såväl direkta som indirekta effekter bedöms vara relevanta i definitionen. Vissa kategorier av kapitalintensiva investeringar kan därmed vara SKI även om de i sig inte nödvändigtvis behöver vara kunskapsintensiva, utan ger upphov till sådana investeringar upp- eller nedströms i värdekedjan.

SKI-definitionen är medvetet allmänt hållen och lämnar utrymme för olika typer av investeringar. Utifrån syftet att bidra till utformandet av ett mer effektivt system för investeringsfrämjande är det vår uppfattning att det finns lärdomar att hämta från olika typer av investeringsprocesser. Det innebär en relativt bred syn på vilka typer av investeringar som kan bedömas bidra med intressanta policyerfarenheter. Med denna utgångspunkt ges också möjligheter att ta hänsyn till de faktiska förhållanden som råder vid olika typer av SKI.

Det är ett rimligt antagande att främjandeprocesser, involverade aktörer och relevanta policyåtgärder skiljer sig åt beroende på vilken *typ av SKI* som genomförs eftersom SKI kan avse en nyetablering, ett förvärv av existerande företag eller specifik verksamhet, en expansion eller en sammanslagning. Till exempel är det betydligt mer sannolikt att den lokala nivån (kommunen) är starkt engagerad i processen kring en nyetablering jämfört med ett företagsförvärv.

Vidare kan en investering *motiveras* från såväl efterfråge- som utbudssidan. Syftet kan vara att inträda eller expandera på en ny utländsk marknad (efterfrågan) eller kunna ta del av specifika resurser som finns i ett annat land eller annan plats (utbud).

Branschtillhörighet i sig säger inte allt om vilken verksamhet som faktiskt bedrivs inom ett specifikt företag. Utvecklingen mot en allt större uppdelning på *funktioner* (snarare än branscher) ger en mer komplex bild av SKI, men kan även tydliggöra vilka effekter som skapas indirekt i ekonomin, hos leverantörer (uppströms) eller kunder inom landet (nedströms).¹³

Vidare kan även signaleffekter och en tidsdimension adderas. En etablering eller investering kan bedömas som mer eller mindre strategisk beroende på hur väl den

¹² Tillväxtanalys, (2019), ”Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll”, s. 23.

¹³ För en mer utförlig beskrivning av försörjningskedjor, upp- resp. nedströms, se t.ex. Mentzer JT m.fl., (2001), ”Defining supply chain management” eller Cousins P m.fl., (2008, *Strategic supply management: principles, theories and practice*).

samspekar med nationella eller regionala utvecklings- och tillväxtstrategier.¹⁴ Ett exempel kan vara en "tidig" investering i en verksamhet som bedöms ha en utpräglad innovationskraft. En sådan investering kan vara av stor strategisk betydelse och bana väg för följdinvesteringar med sammantaget betydligt större effekter än den initiala investeringen. En SKI kan därför även addera nyttor och "signalvärden" som kan uppfattas av andra efterföljande/imiterande företag.

1.5 Del av ett större ramprojekt

Denna studie är en del av ramprojektet "Vilken roll har offentlig sektor för stora kunskapsintensiva investeringar?" som analyserar drivkrafter för, och effekter av, stora kunskapsintensiva investeringar. Ramprojektet innehåller totalt fem delstudier, varav denna studie är den fjärde:

1. "Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll" (PM 2019:13)
2. "Humankapitalets betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar" (PM 2019:16)
3. "Produktivitets- och sysselsättningseffekter från arbetskraftens rörlighet" (WP 2020:03)
4. "We are in the business of trust" (PM 2021:01)
5. "Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar" (PM 2019:15)

Ramprojektet sammanfattas i en slutrapport med planerad publicering i mars 2021.

1.6 Disposition

De efterföljande kapitlen i studien är disponerade på följande sätt:

Kapitel 2 presenterar metod och material, det vill säga hur vi gått tillväga, vilka fallstudier vi valt och hur urvalet gått till.

Kapitel 3 beskriver investerings-/etableringsprocesserna och identifierar de involverade aktörerna. Vi visar även på vilka sätt aktörerna har medverkat och i vilka faser.

Kapitel 4 återger de involverade aktörernas egna erfarenheter av processen. Detta inbegriper såväl upplevda hinder som förslag på förbättringar. Deras roll i systemet (självupplevt och formellt) redovisas också.

Kapitel 5 innehåller en sammanfattande diskussion och policyslutsatser. Fokus ligger på statens möjligheter att åstadkomma en effektiv främjandeorganisation.

- I *bilaga 1* sammanfattas vår utblick till Kotka-Fredrikshamn i Finland, ett område som konkurrerade med Skellefteå om Northvolts etablering. Vi ger en kort orientering om investeringsprocessen och det finländska främjandesystemet.
- I *bilaga 2* sammanfattas vår utblick till Søndervig i Danmark. Här genomför Lalandia en "tvillinginvestering" till den svenska etableringen i Motala. Vi ger en kort orientering om etableringsprocessen och det danska systemet för fysisk planering.
- *Bilaga 3*: Vårt underlag till respondenter innan intervju.

¹⁴ Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska utarbeta och fastställa en regional utvecklingsstrategi (§ 7, SFS 2017:583). Fr.o.m. 1 januari 2019 har alla landsting den uppgiften.

2. Metod och material

I detta kapitel förklaras hur vi valt de fyra fallstudierna (investeringarna) och en mycket kort första beskrivning av dem och deras koppling till SKI-definitionen. Sedan följer en redogörelse av vårt val av intervjupersoner och våra intervjuer samt en redovisning av anonymisering och bortfall.

2.1 Informationsinhämtning genom fallstudier och intervjuer

Studiens syfte och centrala frågeställningar är av tydligt förklarande art (hur- och varför-frågor) och berör operationella kopplingar över tid.¹⁵ Vi är vidare beroende av kvalitativ information som endast återfinns hos ett begränsat antal nyckelaktörer. Enbart brottstycken av den kan antas finnas nedtecknade i publika dokument. Registerdata kan av förklarliga skäl överhuvudtaget inte användas då frekvensfrågor inte är aktuella. Samtidigt är det uppenbart att kontextuella förhållanden har stor betydelse för de processer vi vill studera. I princip går det inte att särskilja själva investeringsprocesserna från kontexten. Med andra ord har vi precis den situation som Yin beskriver:

"...you would want to do case study research because you want to understand a real-world case and assume that such an understanding is likely to involve important contextual conditions pertinent to your case".¹⁶

Vi har därför valt att använda fallstudier med tematiskt utformade intervjuer som huvudsaklig informationskälla. Vi har helt enkelt intervjuat människor som varit med om de händelseförlopp vi vill studera. Vår empiri bygger därför på främjandeaktörernas och företagens egna uppfattningar. Denna direktkontakt med källor som själva deltagit aktivt i processen innebär på samma gång en direkt kanal till förstahandsinformation och en risk för en alltför positiv historieskrivning. Vi har försökt balansera denna bild genom att samtala med flera olika aktörskategorier samt komplettera med dokumentstudier där så varit möjligt.

Valet av metod innebär att vi får djup inblick i ett fåtal fall, men också samtidigt att vi inte kan generalisera och uttala att dessa processinsikter är allmängiltiga för samtliga utländska investeringar i Sverige.

Subjektivt och strategiskt urval

Vår studie omfattar fyra fallstudier av SKI. Vårt syfte är, som tidigare angetts, att analysera ett fenomen och inte att kvantifiera det. Möjligheter till processnära insyn och erfarenheter blir betydelsefulla kriterier. Vi har därför använt oss av ett strategiskt och subjektivt urval. Det innebär att vi avsiktligt valt fall som bedömts vara informationsrika utifrån studiens syfte.¹⁷ Vi har dessutom eftersträvat en spridning såväl geografiskt som mellan olika investeringstyper och branscher.

¹⁵ Yin RK, (2014), *Case Study Research: Design and Methods*.

¹⁶ Ibid, s. 16.

¹⁷ Denscombe M, (2016), *Forskningshandboken - För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*.

2.2 Fyra fall indelade i två par

Vi har valt dessa fyra investeringsprocesser: Northvolts nyetablering i Skellefteå, Lalandias nyetablering i Motala, Valnevas expansionsinvestering i Stockholm samt HCL Technologies förvärv av Volvo IT i Göteborg. Tabell 3 sammanfattar de fyra fallstudierna. Fallens karaktär gör att vi i presentation och analys valt att dela upp dem i två grupper. De båda nyetableringarna sammanförs till en grupp, med mycket tydlig involvering av den lokala nivån och betydligt mer utförligt beskrivna processer. Den andra gruppen, med expansionsinvesteringen och företagsförvärvet, har en annan processkaraktär där lokala aktörer spelat en mindre roll. De fallen beskrivs också mer extensivt. Sammantaget växer en komplex bild fram av offentliga aktörers roll och möjligheter att främja SKI.

Tabell 3 Översikt av fallstudier

Namn	Investering				Motiv	Bransch	Geografiskt läge	
	Nyetablering	Expansionsinvestering	Förvärv	Ung. belopp, milj. kr.			Län	Kommun
Northvolt	X			35 000	Resursdriven	Tillverkning	Västerbotten	Skellefteå
Lalandia	X			1 300	Marknadsdriven	Besöksnäring	Östergötland	Motala
Valneva		X		*	Resursdriven	Biotech	Stockholm	Solna
HCL			X	900	Marknadsdriven	IT	V:a Götaland	Göteborg

Anmärkning: * Valnevas planerade expansion genomfördes i slutändan inte, utan resulterade istället i ett partnerskap.

Northvolts etablering i Skellefteå är en investering på cirka 30–35 miljarder kronor i en ny batterifabrik. Fabriken beräknas kunna skapa upp till 3 000 nya jobb när den är fullt utbyggd. Företagets sökprocess efter en lämplig etableringsort var ovanligt publik. Ett 40-tal svenska och finländska kommuner anmälde sitt intresse. Efter en intensiv urvalsprocess kom beskedet i oktober 2017 att företaget valt att etablera sig i Skellefteå. Det var företaget själv som initierade och drev lokaliseringsprocessen. Kommunen har haft en mycket aktiv roll. Investeringen är resursdriven.

Investeringen betraktas som strategisk på europeisk nivå och markant kapitalintensiv, tillför kvalificerade arbeten och har redan visat sig fungera som "dragare" till nya, strategiska, branschetableringar inom området.¹⁸ Vi har även valt att lägga till en särskild jämförande studie om det finska området, Kotka-Fredrikshamn, som också deltog i urvalsprocessen och enligt uppgift från Northvolt utgjorde en stark konkurrent (se bilaga 1).

Lalandias etablering i Motala är den hittills största utländska direktinvesteringen i svensk besöksnäring. Investeringen beräknas uppgå till cirka 1,3 miljarder kronor, skapa 300 nya jobb och öka den årliga turismomsättningen inom kommunen med 415 miljoner kronor.¹⁹ Lalandia är ett danskt börsnoterat företag med anläggningar i Danmark och

¹⁸ Maroš Šefčovič, Europeiska kommissionens vice ordförande med ansvar för energiunionen ser Northvolts etablering som: "en språngbräda för inrättandet av en konkurrenskraftig, hållbar och innovativ värdekedja, med en storskalig tillverkning av batterier, här i Europa." Pressmeddelande Europeiska kommissionen, (2019).

¹⁹ HUI Research, (2017), "Turistekonomisk rapport Lalandia".

investeringen i Motala är deras första utländska etablering.²⁰ Konceptet inbegriper ett semestercenter med drygt 500 semesterhus, ett stort inomhusvattenland samt andra sport- och nöjesaktiviteter. Det var Motalas näringslivsbolag som initierade etableringen. Det lokala näringslivsbolaget och senare kommunen har haft mycket aktiva roller. Investeringen har på grund av upprepade överklaganden kraftigt försenats. Investeringen är marknadsdriven.

Valneva Sverige är ett globalt biotechföretag som utvecklar och kommersialiserar vacciner. Inför en expansion övervägdes om den skulle ske i Sverige (Solna) eller i något annat land där Valneva har verksamhet. Främjandeaktörer som Invest Stockholm och Business Sweden jobbade för att ta fram argument för en investering i Sverige och genomförde en så kallad "site selection-process" (var en etablering kan ske). Slutligen beslutades dock att det nya vaccinet inte skulle tillverkas internt. Processen bedöms ändå ha stort värde för Valneva, som då stod redo för andra följdinvesteringar. Investeringen är resursdriven.

HCL Technologies är ett indiskt teknikföretag som 2015 köpte delar av företaget Volvo IT i Göteborg för 900 miljoner kronor och samtidigt ingick i ett partnerskap om andra delar av verksamheten ("outsourcing"). Business Sweden i Indien var involverade i att hjälpa indiska företag att hitta expansionsmöjligheter genom förvärv och hjälpte indirekt Volvo att finna lämpliga investerare. Business Sweden i Sverige och den regionala investeringsfrämjaren var också involverade, inte minst när det gällde att förse HCL med Sverigekunskap. HCL var intresserad av en marknadsexpansion i Norden och såg en stor fördel med att vara baserad i Sverige för att kunna leverera kundorienterade lösningar. HCL tog därmed över både Volvos egen IT-verksamhet och de externa kunder som Volvo IT haft (40 kunder i Norden och Frankrike). Ungefär 2 600 anställda berördes av förvärvet. Investeringen är marknadsdriven.

Olika kopplingar till SKI

Kopplingen mellan SKI-definitionen och dessa fyra investeringar varierar. Northvolt, Valneva och HCL är exempel på verksamheter som är kunskapsintensiva till sin natur, har potential att mobilisera och bidra till att skapa kunskapsintensiva processer och kontinuerliga investeringar i immateriella tillgångar (kunskapsbaserat kapital) i den egna verksamheten och/eller ger upphov till sådana investeringar upp- eller nedströms i värdekedjan.

Lalandia positionerar sig i utkanten av SKI-definitionen. Förvisso bedömde Business Sweden i samband med offentliggörandet att investeringen hade stor tillväxtpotential, var av riksintresse och kvalade in på topp-tre-listan av de mest intressanta investeringarna i Sverige det året.²¹ Det ekonomiska tillskottet kan också bedömas som stort och etableringen medför att betydande ekonomisk kompetens (exempelvis varumärke, marknadsundersökningar, organisationsutveckling) från en branschledande utländsk koncern tillförs den svenska besöksnäringen. Men det intressanta i detta sammanhang är snarast den strategiska betydelsen och fallets informationsrikedom kopplat till studiens syfte. Blir investeringen framgångsrik kan det innebära ett

²⁰ Lalandia tillhör koncernen Parken Sport & Entertainment. Koncernen hade 2019 en omsättning på 835 miljoner DKK vilket ungefär motsvarar 1,2 miljarder SEK.

²¹ *Motala och Vadstena Tidning*, (2017), "Lalandia är hett – för hela Sverige".

betydande signalvärde för utländska investerare i branschen.²² Investeringen förväntas bli en del av ett starkt exportmoget "besökskluster", där den själv både kan bidra till, och dra nytta av, en horisontell spridningseffekt till större besöksmål inom regionen som till exempel Astrid Lindgrens värld och Kolmården.

Fallets styrka är dock framför allt de informationsrika processerfarenheterna. Utifrån studiens syfte bedöms det kunna bidra med mycket policyrelevant kunskap. Ett ytterligare argument är de goda möjligheter till jämförelser som uppstår i och med att Lalandia parallellt genomför en "tvillinginvestering" i danska Søndervig med i princip samma koncept, storlek och startdatum. Vi har därför även valt att lägga till en särskild jämförande studie om denna danska tvillinginvestering (se bilaga 2) där vi särskilt undersöker det danska systemet för fysisk planering inklusive deras överklagandesystem.

2.3 Förberedelser, triangulering och intervjuer

Förberedelser

I syfte att öka våra förkunskaper inför intervjuerna har flera förberedelser vidtagits.²³ Innan vårt egentliga arbete med delstudien påbörjades avrapporterade "Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar" sitt arbete. Vi etablerade tidigt kontakt med utredningssekretariatet och har dels haft en givande dialog, dels tagit del av deras del- och slutbetänkande.²⁴

Vår studie inleddes med en översiktlig förstudie av det svenska systemet för offentligt främjande av etableringar/investeringar på nationell och regional nivå avseende aktörer, samverkan och strategier.²⁵ Vi har också sökt och läst relevanta dokument om respektive investering (fallstudie), såsom utredningar, utvärderingar, beslutshandlingar och tidningsartiklar. Tillsammans med våra intervjuer har vi därmed använt oss av multipla informationskällor, så kallad datatriangulering.²⁶

Intervjupersoner

Vi har strävat efter att identifiera nyckelpersoner som bedömts inneha mycket och relevant information om respektive investeringsprocess.²⁷ Konkret innebär det personer som själva deltagit eller haft en god insyn i respektive investeringsprocess. Vi har även försökt att så långt som möjligt triangulera vårt urval – intervju personer med olika relation till investeringsprocessen (exempelvis genom organisationstillhörighet).

Val av intervjupersoner har skett på tre sätt:

²² Det kan också noteras att besöksnäringen som bransch explicit lyfts fram som ett utvecklingsområde i Business Swedens riktlinjebrev för 2020.

²³ Betydelsen av förkunskaper hos intervjuaren betonas i t.ex. Andersen S, (2013), *Casestudier*.

²⁴ SOU 2018:56 respektive SOU 2019:21.

²⁵ Sweco, (2019), "Stora kunskapsintensiva investeringar i internationell konkurrens" (opubl. arbetsmaterial).

²⁶ Yin RK, (2014), *Case Study Research: Design and Methods*.

²⁷ Miles MB & Huberman M, (1984), *Qualitative Data Analysis. A Sourcebook of New Methods*, s. 42.

- I en upphandlad översikt, som en del av vårt underlag till val av fallstudieobjekt, gav vi en konsult med bakgrund hos Business Sweden i uppdrag att identifiera kontaktpersoner för tänkbara fallstudieobjekt.
- Genom tidningsartiklar har vi identifierat ett antal nyckelpersoner som kunde betecknas som givna för varje fallstudie.
- Dessa har kontaktats och samtidigt har vi frågat om de har förslag på andra personer med god insikt i processen ("snöbollsmetoden/snöbollsurval").²⁸

När förslag på nyckelpersoner inte längre medfört nya namn har vi bedömt att urvalet är mättat.

Intervjuerna

Inledningsvis planerades att det skulle vara personliga intervjuer (face-to-face) i respondenternas egna miljöer. På grund av reserestriktioner i samband med Coronapandemin kunde detta enbart uppfyllas med de första fyra respondenterna (i fallet Northvolt). Övriga intervjuer har utförts via videouppkoppling. Det kan inte uteslutas att denna metodförändring medfört viss påverkan på intervjuernas utfall.

Intervjufrågorna har utarbetats i projektgruppen och först testats på personer som arbetar praktiskt med investeringsfrämjandefrågor på regional nivå.

Respondenterna har i förväg fått en kort presentation av studien och en uppfattning om frågornas fokus (se även bilaga 3). Intervjuerna har varit semi-strukturerade. I genomsnitt har intervjuerna tagit mellan en och två timmar. Två analytiker har deltagit vid samtliga intervjuer i nyetableringsfallen. När det gäller de två övriga fallen har en analytiker intervjuat. Direkt efter varje intervju har två analytiker gemensamt reflekterat över innehållet. Förutom anteckningar har intervjuerna även spelats in och transkriberats på elektronisk väg för att säkerställa förståelsen och för att minska risken med validitetsproblem.²⁹ Efter transkriberingen kodades intervjuerna tematiskt i enlighet med de intervjufrågor som använts. Vi försökte även identifiera eventuella ytterligare vanligt förekommande teman. De kodade tematiska områdena ställdes mot varandra och olika utsagor har jämförts för att identifiera såväl mönster som eventuella avvikelser. Slutsatserna diskuterades vid flera tillfällen av de båda analytikerna.

I de fall då något behövde förtydligas, har uppföljningsfrågor ställts via mejl. Vid ett fåtal tillfällen har även uppföljningsintervjuer eller kortare telefonsamtal utförts som har hanterats som ovan. I varje fall kontaktades slutligen ett antal nyckelaktörer som bads läsa och kommentera beskrivningen av processen, för att kvalitetssäkra att vi uppfattat och tolkat skeenden korrekt.

Anonymisering och bortfall

Genomgående i våra citat har vi valt att utelämna egennamn på våra respondenter, då det inte bedömts som relevant och det inte ska gå att härleda utsagor till en specifik

²⁸ Se till exempel Denscombe M, (2014), *The Good Research Guide: For Small-scale Research Projects* samt Bryman A, (2002), *Samhällsvetenskapliga metoder*.

²⁹ Vid face-to-face intervjuer användes en portabel digital inspelare av märket Zoom H5, Handy Recorder. Videointervjuerna genomfördes och spelades in (efter respondenternas godkännande) via StarLeaf och Teams videokonferenssystem. Ljudet extraherades i nästa steg från videoinspelningen med hjälp av programmet FFmpeg. Ljudfilerna har sen slutligen på elektronisk väg transkriberats med hjälp av programmet Nvivo Transcription.

person. I de två nyetableringsfallen har samtliga intervjuer vi velat göra också kunnat genomföras. Respondenterna återfinns med namn och titel i referenslistan. I förvärvs- och expansionsfallen, som karaktäriseras av hög sekretess, har vi genomgående valt att utelämna specifika personuppgifter. Därför redovisas inte respondenterna med namn i referenslistan, utan enbart vilka organisationer och företag som har intervjuats. I det ena fallet, HCL Technologies, försökte vi via flera kontaktvägar få till stånd en intervju med den nordiska ledningen, men utan framgång. Istället fick vi ställa frågor via mejl. Vi intervjuade även en facklig representant på HCL. I övrigt ställde alla aktörer av intresse upp.

I våra två nordiska utblickar ser det lite olika ut. För den finländska utblicken (se bilaga 1) noteras att ämnet till viss del uppfattas som känsligt: 8 av totalt 35 tänkbara respondenter avböjde intervjuer med hänvisning till affärshemligheter och upplevd konkurrenssituation. I den danska utblicken (se bilaga 2) har alla önskade intervjuer (7 stycken) kunnat utföras. Ingen av respondenterna har där önskat anonymitet.

3. Investeringsprocesser och aktörer

I detta kapitel presenteras investeringsprocesser från de fyra fallstudierna. I enlighet med vår tidigare återgivna metoddiskussion är processerna mer utförligt beskrivna för de två nyetableringsfallen. I vart och ett av fallen har vi även inkluderat företeelser och händelser dels före själva investeringsprocessen (prolog), dels efter (epilog). Vi bedömer att det underlättar en helhetsförståelse.

Efter varje processbeskrivning följer en översiktlig tabell med de aktörer som identifierats, fördelade på faser. Fasindelningen speglar huvudtemat för perioden och utesluter inte att vissa händelser eller aktörer även förekommer i andra faser. Vår studie är avgränsad till offentliga aktörer, vilket innebär att privata konsultbolag, kommunikationsbyråer etcetera inte inkluderas även om de i praktiken kan ses som en del av det totala främjandesystemet.

3.1 Northvolt

Northvolt

Northvolt är ett svenskt företag som grundades år 2016 (då som SGF Energy). I det grundande teamet ingick personer med tidigare ledande erfarenheter från till exempel Tesla, Nissan/Renault, ABB, Sony-Ericsson och Panasonic. Företaget ska producera "gröna" batterier till elbilar, men även till maskiner som används inom till exempel jordbruk och industri. Det kommer även att producera lagringssystem för energi från sol, vind och vatten. Teknologin i batterierna kommer att vara baserad på litiumjonkemier. Bland företagets kunder och samarbetspartner kan nämnas ABB, BMW Group, Scania, Siemens, Vattenfall, Vestas och Volkswagenkoncernen.

I november 2020 har Northvolt ungefär 900 anställda och växer. Den första investeringsetappen i Skellefteå kostnadsberäknas till cirka 16 miljarder kronor.

Investering och motiv

Fabriken som byggs i Skellefteå är belägen cirka 6 kilometer öster om Skellefteå centrum, i Bergsbyns industriområde. Själva bygget är mycket stort – fabriksområdet upptar en yta på cirka 100 hektar, vilket motsvarar 140 fotbollsplaner.³⁰ Fabriken beräknas sysselsätta upp till 3 000 människor när den är fullt utbyggd. Med underleverantörer och andra, indirekta, jobb som väntas uppstå som en konsekvens av Northvolts etablering handlar det totalt om cirka 5 000–6 000 tillkommande arbetstillfällen i Skellefteå kommun.

Produktionen i den första etappen, som omfattar två produktionslinor, beräknas inledas under 2021. Totalt beräknas fabriken vara fullt utbyggd kring år 2024/2025 och då omfatta fem produktionslinor. Verksamheten är elintensiv – den först uppgivna produktionsvolymen på 32 GWh per år beräknades motsvara nära 1,8 procent av Sveriges totala elförbrukning.³¹ Ett nytt, utökad produktionsmål är att fabriken fullt

³⁰ Vi har utgått från måtten 105 x 68 m på en fotbollsplan (motsvarar ytan på Wembley Stadium, London) vilket innebär 0,714 hektar. $100/0,714 \approx 140$.

³¹ Northvolt uppgav initialt att behovet skulle vara ca 300 MW för den planerade 32 GWh-produktionen, vilket innebär en uppskattad årsförbrukning på ungefär 2,5 TWh. Sveriges årsförbrukning är ca 140 TWh. $2,5/140 \approx 0,0179$. Den utökade produktionsvolymen (40 GWh) innebär rimligen en högre årsförbrukning.

utbyggd ska tillverka batterier med en sammanlagd kapacitet på 40 GWh per år. För att lättare förstå dessa siffror kan 40 GWh sägas ungefär motsvara batterienergin i 533 000 bilar av märket Tesla modell 3.³²

Sammanfattningsvis kan Northvolts huvudsakliga motiv för att etablera sig i Skellefteå sammanfattas med följande tre punkter:

- *Elförsörjning*. Kapacitet att till ett konkurrenskraftigt pris och på önskad tidsplan leverera tillräcklig mängd 100-procentig förnybar och koldioxidfri el för batteriproduktionen.³³
- *Markttillgång*. Tillräckligt stor yta i okontroversiellt läge.
- *Kompetensförsörjning*. Närhet till två universitet (Luleå och Umeå) samt ett lokalt campus med såväl universitets- som yrkeshögskoleutbildningar. Dessutom erfarenhet av processindustri inom regionen.

Dessutom lyfts i våra intervjuer också fyra mer processinriktade faktorer fram som även bedöms ha spelat roll och även på olika sätt bidragit till Northvolts etableringsbeslut:

- Det breda kommunala ägandet med rådighet över viktiga områden.
- Förståelse för behovet av – och resurser att genomföra – erforderliga investeringar i lokalsamhället (attraktivitet).
- Den lokala nivåns bemötande, tydligt ledarskap som visade att man verkligen var intresserad och kunde klara av att leverera. Kompetenta team bildades för respektive sakfråga, men med "en ingång" för Northvolt. Förståelse för Northvolts verksamhet och därmed även en förmåga att svara på väsentliga frågor innan de ställdes, ge andra förslag eller ställa relevanta motfrågor.
- Stabil politisk situation. Politisk enighet i frågan.

Platsen

Skellefteå kommun har cirka 73 000 invånare och ligger i Västerbottens län. Lite drygt 60 procent bor i centralorten Skellefteå med omnejd (Skelleftedalen). Skellefteå är i princip uppbyggd på tung industri med basen i skog, trä och mineralutvinning. Den privata industrisektorn är fortfarande dominerande, med större verksamheter inom gruvdrift, trä, energi och metall. Tjänstesektorn växer dock snabbt. Arbetslösheten är förhållandevis låg, i juli 2020 uppgick den till 6,1 procent jämfört med rikets 9,2 procent.³⁴

Kommunen har inget eget högre lärosäte, men det är å andra sidan inte mer än cirka 1,5 timmes körtid med bil till universiteten i Umeå respektive Luleå, vilka tillsammans har cirka 50 000 studenter. Dessutom finns ett lokalt campus i Skellefteå där både Umeå universitet och Luleå tekniska universitet, samt en nod av forskningsinstitutet RISE (Research Institute of Sweden), finns representerade. En stor del av verksamheten utgörs av yrkeshögskoleutbildningar. Totalt studerar cirka 1 600 personer inom det lokala campus-området.

Det kommunala ägandet är omfattande. Inom koncernen finns bland annat Skellefteå Kraft, en av Sveriges fem största elproducenter. Under 2019 producerade de totalt 842

³² Jämförelsen utgår från en batteristorlek på 75 kWh. $40/0,000075 \approx 533\,333$.

³³ Med det avses i detta fall el från vatten- och vindkraft.

³⁴ Andelen avser öppet arbetslösa samt sökande i program med aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen, (2020), "Arbetsmarknadsdata, Månadsstatistik".

GWh värme och 3 772 GWh el. Kraftbolaget har ett 1 200 mil långt eget elnät som omfattar nio kommuner.³⁵ I koncernen finns även flygplats, djuphamn, bostadsbolag, industrifastighetsbolag och bussbolag. Därutöver finns även ett markinnehav på cirka 17 000 hektar.³⁶

Kommunens egen flygplats är belägen cirka 20 minuters bilresa från själva staden.³⁷ E-4:an och riksväg 95 passerar genom centralorten. I dagsläget saknas järnväg, men Norrbotniabanan är under utbyggnad och en förbindelse söderut mot Umeå beräknas vara färdig år 2030.

3.1.1 Prolog: Ingångsvärden

En stark privat sektor får problem och befolkningen minskar

Under 1990-talet fick industrin i området problem i takt med ökad internationell konkurrens. Samtidigt började befolkningsantalet att sjunka, en trend som med några års undantag i princip fortsatte under hela perioden 1995–2011. Detta föranledde en diskussion om sårbarhet och ett behov av diversifiering och en mer aktiv näringslivspolitik. År 2010 började industrin ta fart igen. Samtidigt breddades näringslivet och tjänstenäringslivet ökade i betydelse. Det fanns dock en växande insikt om utmaningen att kunna upprätthålla en god välfärd och samhällsservice med färre invånare, växande andel äldre och en minskande andel i arbetsför ålder. Dessutom sågs risker för ökande rekryteringssvårigheter i kommunens företag. Kommunen insåg att man behövde bli bättre på att attrahera dagens och morgondagens arbetskraft.

Gemensamma bilder av nuläge och behov växer fram

Kommunen beslöt i april 2011 att påbörja ett arbete med att ta fram Skellefteås platsvarumärke. Arbetet bestod av analyser av befintligt material, egna kompletterande undersökningar och fokusgrupper samt en avslutande medborgardialog. Processen bedöms ha involverat tusentals Skelleftebor innan lanseringen den 4 maj 2012.

År 2015 påbörjade kommunen en tung investeringsplan som uppskattades omfatta åtta miljarder kronor på tio år (de kommunala bolagen undantagna). Det handlade i princip om tunga infrastruktursatsningar som skolor, vattentäkt, hamnutbyggnad, bostäder och kulturhus.³⁸

Något år senare beslöt kommunen att arbeta fram en utvecklingsstrategi kallad "Skellefteå 2030". Processen påbörjades våren 2014 och resulterade i att ett politiskt enat kommunfullmäktige antog strategin i juni 2015.³⁹ Medborgardialogen beskrivs som mycket omfattande med uppsökande möten runt om i kommunen. Strategin pekar ut hur kommun, näringsliv och civilsamhälle gemensamt ska nå visionen att bli en framsynt och

³⁵ Skellefteå Kraft, (2020), "Årsredovisning 2019".

³⁶ En stor del därav ligger hos Skellefteå Kraft efter en försäljning år 2007.

³⁷ Skellefteå kommun tog över driften av Skellefteå Airport från LFV (f.d. Luftfartsverket) i april 2010. Alternativet var en nedstängning, men kommunen bedömde att en sådan skulle få kraftiga negativa konsekvenser för det befintliga (och framtida) näringslivet.

³⁸ Kulturhuset Sara (efter författarinnan Sara Lidman) blir med sina 20 våningar och totala höjd på 80 meter ett av Europas högsta trähus när det beräknas stå klart sommaren 2021. Kostnaden uppskattas till cirka 1 miljard kronor.

³⁹ <http://skelleftea2030.se/strategiunderlag/>

jämställd tillväxtkommun, attraktiv att bo och verka i, med målet att till år 2030 ha 80 000 invånare samt ha skapat 4 000 nya arbetstillfällen.

Respondenter från kommunen menar att beslutet om investeringsplan och dessa två dialogbaserade processer hade stor betydelse för självkänslan och gav en gemensam utvecklingsbenägen plattform inom kommunen. En kommunpolitiker konstaterar: *"Hade vi inte tagit platsvarumärket 2012 och utvecklingsstrategin 2015 är jag inte säker på att vi hade räckt upp handen när vi fick veta att det fanns något som hette Northvolt och att vi inte hade blivit tillfrågade."* Betydelsen av utvecklingsstrategin understryks också av en kommuntjänsteman: *"Arbetet med utvecklingsstrategin nådde alla invånare och gav en förståelse om varför vi måste växa [...] så här ser siffrorna ut om vi inte gör någonting, dom går inte åt rätt håll."* Kommunen har också senare kunnat hänvisa till den strategin i många av sina åtgärder.

Erfarenheter byggs genom tidigare projekt...

Inom länet Västerbotten finns en relativt lång erfarenhet av investeringsfrämjande. Länsstyrelsen bedrev redan 2002–2005 en verksamhet under namnet "Welcome to Västerbotten". Några år senare startade ett strukturfondsfinansierat projekt kallat Västerbotten Investment Agency (VIA). Projektet bedrevs i tre etapper under perioden 2009–14. Inriktningen var branschmässigt bred och hade ingen särskild profil mot elintensiv verksamhet.⁴⁰ Utvärderingar pekar på cirka 20 företagsetableringar där projektet på olika sätt varit involverat.⁴¹ Målsättningen var att innan projekttidens slut ha hittat en permanent organisatorisk hemvist för investeringsfrämjande (läs Regionförbundet Region Västerbotten). Detaljerade diskussioner fördes, men kunde inte slutföras under projekttiden. När det projektet avslutades övergick några av de anställda till anställningar vid det kommunala näringslivskontoret.

Ett nytt projekt startades 2015 med namnet "Invest in Västerbotten" (IVB). Namnet till trots fick projektet dock, efter önskemål från Tillväxtverket, snarare en inriktning mot exportfrämjande för regionens små och medelstora företag. Totalt deltog 120 företag i projektets internationaliseringsfrämjande aktiviteter.⁴²

...etableringsförfrågningar...

Skellefteå kommun hade under perioden 2011–2017 (det vill säga innan processen med Northvolt var aktuell) aktivt arbetat dels med egna sonderingar, dels med olika etableringsförfrågningar från Business Sweden, så kallade RFI ("Request for Information"). Själva uppger de att de var långt fram i konkurrensen om 3–4 större etableringar. Även om de inte nådde ända fram bedömer flera av våra respondenter att de lärt sig mycket genom dessa erfarenheter. En kommuntjänsteman uttrycker det så här: *"Man lär sig i konkreta processer [...] 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."*

⁴⁰ Inledningsvis var inriktningen gruvor, trä, fordon, miljöteknik, energi, Life Science och tillverkande industri.

Under andra perioden (november 2011–december 2013) tillkom även kreativa näringar, turism och GIS.

⁴¹ Market Scoping International, (2011), "VIA Final Report-December 2011"; Tillväxtverket, (2014), "Slutrapport". Ärende-ID 158781; Tillväxtverket, (2015), "Slutrapport". Ärende-ID 181405.

⁴² Tillväxtverket, (2018), "Slutrapport". Ärende-ID 20200200.

...och organisationer

Det finns flera organisationer som på olika sätt arbetar eller har arbetat med investeringsfrämjande verksamheter i Skellefteåområdet eller inom regionen: Kommunens näringslivskontor, Regionförbundet Region Västerbotten (Region Västerbottens föregångare), Region Västerbotten, Skellefteå Kraft och Node Pole.

3.1.2 Investeringsprocess

Northvolt frågar – från förstudie till medial ”lokaliseringstävling”

Bolaget SGF Energy⁴³ med Peter Carlsson i ledningen (tidigare med i ledningsgruppen för elbilsföretaget Tesla) bildades år 2016. Intentionen var redan inledningsvis att kunna starta upp en batterifabrik, en europeisk motsvarighet till Teslas ”Gigafactory” för litiumjonbatterier i Reno, Nevada. En förstudie, delfinansierad av Vinnova och Energimyndigheten, genomfördes under första halvåret 2016. Kontakter togs även tidigt med Business Sweden och ledande personer inom det svenska näringslivet med nuvarande eller tidigare anknytning till företag som Boliden, Electrolux, SKF samt Power Circle.⁴⁴

Resultatet av förstudien bedömdes som positivt och Northvolt (nu namnändrat från det tidigare SGF Energy) beslöt att gå vidare. Fabriken skulle bli verklighet. Satsningen sas inledningsvis innebära investeringar på över 35 miljarder svenska kronor och betecknades som Europas största batterifabrik med 2 500–3 000 anställda. Satsningen var då fortfarande långt ifrån finansierad.⁴⁵

En konsult anlätades som stöd för valet av lämplig etableringsort, en så kallad ”site selection manager”.⁴⁶ I mars 2017 inleddes vad som skulle utveckla sig till en osedvanligt publik sökprocess efter en tänkbar etableringsort.

Information om Northvolts planer på en stor investering i en batterifabrik i Norden blev en internationell nyhet i samband med projektansökan den 7 mars. Bolaget ville ha tillgång till lokala, rena energikällor som vattenkraft och vind, men också närhet till insatsvaror i form av metaller. Men mer specifika uppgifter om hur de tänkte gå tillväga, vilken tidsplan som gällde och konkreta krav på en tänkbar lokaliseringsplats var då fortfarande oklara för omvärlden.

Den bilden skulle dock snart klarna. Northvolt hade arbetat fram ett förfrågningsunderlag (RFI) med dels specifika kravkriterier som en lokaliseringsort måste uppfylla, dels ett antal kompletterande frågeställningar. Underlaget skickades ut den 8 mars till 20 kommuner (18 från Sverige och 2 från Finland) som bedömdes som tänkbara kandidater. Enligt vad vi erfar så hade kommunerna valts ut i dialog mellan Northvolt, Vattenfall och Business Sweden. Noterbart är att varken Skellefteå eller

⁴³ Swedish Giga Factory.

⁴⁴ Power Circle är elkraftbranschens intresseorganisation.

⁴⁵ Vi går i rapporten inte in på Northvolts finansiering. Mycket kort kan vi ändå konstatera att den består av både privata och offentliga medel. Stora privata företag har efterhand anslutit som aktieägare. Det kan också noteras att Tillväxtverket i maj 2019 beviljade Northvolt ett regionalt investeringsstöd på 30 miljoner kronor i enlighet med förordning 2015:11 om statligt stöd till regionala investeringar.

⁴⁶ En konsult med lång bakgrund inom politik och näringsliv. Förutom konsultuppdrag inom näringslivet och ett flertal styrelseordförandeuppdrag har han till exempel även varit statssekreterare vid Näringsdepartementet.

Västerås (de orter som slutligen fick etableringarna) fanns med på ursprungslistan.⁴⁷ Investeringens storlek och den mediala uppmärksamhet som den innebar resulterade dock i att ytterligare ett tjugotal kommuner strax efteråt anmälde sitt intresse av att delta. Totalt fanns alltså ett fyrtiotal kommuner med i processen, varav två från Finland.

Kommunen svarar – snabb mobilisering

Skellefteå var alltså inte en av de 20 initialt utpekade kandidaterna. Faktum är att de inte ens visste om att en RFI gått ut. Onsdagen den 15 mars 2017 samtalade kommunens etableringsvariga tjänsteman om ett annat, mindre, investeringsärende med Node Pole.⁴⁸ Den andra personen i samtalet undrade: *”Har ni tid med sådana ärenden nu? Andra kommuner har ju fullt upp med att jobba med Northvolts etablering.”* Tjänstemannen ställde några följdfrågor och insåg att det fanns goda argument för Skellefteå att också delta i processen. De grundläggande kraven som ställdes på 200 hektar mark (varav 50 hektar detaljplanerade) samt 350 MW elförsörjning skulle Skellefteå klara. Det hade arbetet med tidigare etableringsförfrågningar från Business Sweden visat.

Kommunens näringslivschef kontaktades skyndsamt. Ett uppföljande samtal till Node Pole resulterade i kontaktuppgifter till den konsult som på uppdrag av Northvolt arbetade med valet av plats. Näringslivschefen ringde upp och en diskussion om Northvolts behov och Skellefteås förutsättningar följde. Resultatet blev att även Skellefteå samma kväll fick Northvolts RFI.

Tio intensiva dagar av stor betydelse

Kommunens etableringsansvarige informerade direkt kommunledningen, gick igenom dokumentet och började under helgen att fördela de omfattande frågorna till rätt personer inom kommunkoncernen. Frågepaketet var brett. Förutom grundkraven på tillgänglig mark och elförsörjning berördes till exempel områden som kompetensförsörjning, platsens attraktivitet inklusive bostäder och internationella skolor, tillgång till värme, ånga, vatten, fjärrkyla, vägar, järnvägar, flygplats och hamn samt referenser till näringslivsrepresentanter. På måndagen föredrogs ärendet för kommunledning och förvaltningschefer. Enighet uppstod om att Skellefteå hade ett bra erbjudande, att kommunen skulle kandidera och göra sitt yttersta. Inställningen förklaras av den ledande kommunpolitikern: *”Är det här på riktigt, är det möjligt att det här kan bli verklighet, så ska vi inte ångra att vi inte räckte upp handen.”* En kommuntjänsteman pekar också på beslutets genomslag i kommunorganisationen: *”Vi var överens om att gå ’all in’ och då öppnades också dörren till hela organisationen. Det var ju detta vi övat på innan – att kunna lägga saker åt sidan och gemensamt ta fram svaren på en förfrågan med ganska kort deadline.”*

Tiden att jobba fram svar var extremt kort. Med enbart tio dagar kvar av Northvolts svarsfrist blev det långa arbetsdagar för många inom kommunen. En kommuntjänsteman

⁴⁷ Några av våra respondenter menar att det kan förklaras av att fokus initialt låg på Vattenfall då de mycket tidigt gått in som delägare.

⁴⁸ Node Pole är ett företag med nio anställda som fysiskt sitter i Luleå, Piteå och Skellefteå. Företaget har dock bredare geografisk inriktning och arbetar med att attrahera elitintensiv industri till hela Sverige (där förutsättningarna för elleverans medger nyetableringar av sådan verksamhet). Företaget ägs sedan 1 februari 2017 till hälften vardera av Vattenfall och Skellefteå Kraft.

menar att Skellefteå både hann ikapp och förbi: *”Vi var en av de sista kommunerna som kom med i processen, men en av de första som svarade.”*

I huvudsak var det kommunförvaltningen och en nyckelperson vid Skellefteå Kraft som var involverade i det skedet. Node Pole valde inledningsvis att ställa sig neutrala och att inte specifikt jobba med någon av de kandiderande orterna då deras geografiska område omfattar hela Sverige, det vill säga i princip alla alternativa etableringsorter i Sverige, även om bolaget, som tidigare nämnts, var delägt av Skellefteå Kraft (och därmed indirekt av Skellefteå kommun).⁴⁹

Kommunen arbetar proaktivt

Så gott som alla våra respondenter lyfter fram att kommunen valde en mycket proaktiv roll, gav egna förslag på lösningar och följde företagets arbetscykler. Samtliga nyckelpersoner försköt också sina sommarsesemestrar till hösten. En kommuntjänsteman uttrycker det så här:

”Fick jag ett mejl lördagskväll, då svarade jag lördagskväll. Att visa att vi var så på tårna var viktigt. Det var inte alls samma responstider i Västerås eller någon annanstans – det har man sagt efteråt. Alla i organisationen gav allt i det här. Det fanns också ett tydligt ledarskap på alla nivåer. Alla fick rycka in och vara himla operativa.”

Arbets sättet har varit att snabbt formera särskilda team med experter utifrån företagets, ibland ganska komplexa, frågeställningar. Det var stor spännvidd på frågorna så teamen kunde hantera både ”hårda” områden som VA, fjärrvärme, mark och mer ”mjuka” frågeställningar som kompetensförsörjning och näringslivsklimat. En ambition var också att ”sätta sig i kundens stol”. Kommuntjänstemannen förklarar: *”Vi svarade på frågorna, men lade också till tankar om att det borde vara ytterligare frågeställningar som skulle vara relevanta för Northvolt.”*

Löpande frågor, kandidatlistan krymper och platsbesök

Efter svaret från Skellefteå den 24 mars följde en period med löpande uppföljningsfrågor från Northvolts sida och motsvarande arbete med att besvara dem från kommunens sida. Över tid involverades även fler aktörer i ökande omfattning, till exempel Region Västerbotten, Länsstyrelsen, universiteten i Luleå och Umeå, yrkeshögskolor, Trafikverket, Regeringskansliet samt representanter för det lokala och regionala näringslivet. Skellefteå Kraft växlade också upp sitt deltagande i projektet från slutet av april.

Northvolt fortsatte sin utvärdering av de tänkbara kandidaterna under hand och antalet reducerades. I en presskonferens den 26 april meddelade Northvolt att tio kommuner var kvar i urvalsprocessen; åtta från Sverige och två från Finland.⁵⁰ Skellefteå var en av dem. Northvolt fortsatte med återkommande uppföljningsfrågor av alltmer detaljerad natur, men kompletterade nu också med platsbesök. Kommundirektören betecknar perioden maj–juni som en enda sammanhängande svarsprocess och ”kommunkoncernens” tid.

⁴⁹ Den andra delägaren är Vattenfall.

⁵⁰ Svenska kandidater: Luleå, Skellefteå, Gävle, Norrköping, Västerås, Göteborg, Malmö samt Mariestad och Skövde (tillsammans). Finska kandidater: Kotka-Fredrikshamn och Vasa. I bilaga 1 beskrivs kort motsvarande process för Kotka-Fredrikshamn.

Lördagen 6 maj var det dags för ett platsbesök i Skellefteå. Kommunalrådet hade veckan innan fått bekräftat från dåvarande näringsministern att byggandet av Norrbotniabanan skulle starta – ett viktigt besked. Kommunen och Skellefteå Kraft hade inför platsbesöket ordnat med en helikopter som användes för att, på ett enkelt sätt, kunna visa det tänkbara industriområdet och omgivningarna. Vid presentationen medverkade även Region Västerbotten, Länsstyrelsen och kommunens största företag Boliden. Kommunen kunde då också utlova att Norrbotniabanan skulle byggas. Kompetensförsörjning var också en mycket viktig fråga som diskuterades. Northvolt signalerade ett behov av kompetens inom kemi, energi, data samt maskin och processteknik. Skellefteå saknar eget universitet, men kommunen lyfte dels fram sitt läge mellan två universitet med forskning och sammanlagt 50 000 studenter, dels de möjligheter som deras eget campus hade (och som kunde utvecklas). Northvolt hade också frågor om kommunens attraktivitet och påpekade att en inflyttning av internationell arbetskraft kräver mer än ett jobb och bostad, det krävs också mervärden i form av möjligheter till en aktiv fritid. Kommunen kunde i sammanhanget hänvisa till sin redan beslutade tunga infrastruktursatsning på skolor, vattentäkt, hamnutbyggnad, bostäder och kulturhus.

I en intervju med lokaltidningen beskriver bolagets vd Peter Carlsson besöket som lyckat, men lyfter också fram kompetensbehov och underleverantörer: *”Här gäller det att vi får en bra dialog med den kommun som väljs ut. Det kommer att behövas enormt mycket kompetens bland annat i form av tusentals ingenjörer och dessutom krävs det ett fungerande ekosystem med underleverantörer.”*⁵¹

Northvolt bestämmer sig – efter ytterligare frågor om kompetensförsörjning

Den 4 juli meddelade Northvolt att det nu bara återstod två kandidater, Skellefteå och Västerås. Bolagets VD motiverade kort valet i ett pressmeddelande: *”After an in-depth analysis of ten strong candidates for the location of Northvolt’s first factory, we have agreed that these two locations are the most favorable alternatives. Electrification and storage of renewable energy are key to a carbon neutral society, and we have witnessed great enthusiasm for the project during our dialogues with representatives in both Västerås and Skellefteå.”*⁵²

Beskedet innebar också för Skellefteås del att universiteten i Umeå och Luleå såväl som länsstyrelser, regioner och kommuner i Norr- och Västerbotten nu kunde ta ställning och stödja Skellefteå när de andra kandidaterna inom området fallit bort.

Den 15 augusti hölls återigen ett betydelsefullt möte i Skellefteå. Med en veckas varsel meddelade Northvolt att man ville ha en träff och närmare diskutera Skellefteås förmåga att attrahera tillräckligt mycket av den kompetens som skulle behövas, då vissa tvivel uttryckts. Kommundirektören mobiliserade snabbt ett antal relevanta nyckelaktörer: *”Jag ringde personligen till alla företrädare för organisationerna och bad dem komma till Skellefteå med ytterst kort varsel, [vi ville] visa på det goda samarbetet i regionen och att vi här arbetar tillsammans för att åstadkomma utveckling. Samtliga ställde upp.”*

Förutom en stor delegation från Northvolt själv och representanter från kommunen deltog rektorer eller vicerektorer från de tre närmaste universitetet,⁵³

⁵¹ Uminova, (2020), ”Skellefteå högintressant för batterifabrik”.

⁵² Northvolt, (2017), ”Northvolt proceeds with Västerås and Skellefteå in the site selection process of establishing a large-scale battery factory in Europe”.

⁵³ Luleå tekniska universitet, Umeå universitet samt Mittuniversitetet.

ledningsrepresentanter från Länsstyrelsen, dåvarande Landstinget, Regionförbundet, Skellefteå Kraft samt tre lokala företag.⁵⁴ Kommunen föredrog aktuell arbetsmarknads- och utbildningsstatistik medan övriga deltagare redogjorde för vad deras organisation konkret kunde bidra med i en etableringsprocess. Områdets attraktivitet diskuterades också. De lokala företagen fick redogöra för sina praktiska erfarenheter av att bland annat rekrytera personal från andra länder. Northvolt fick också möjlighet att direkt samtala med ett antal av företagens anställda med utrikes bakgrund. Northvolt ställde även en hel del detaljerade frågor utanför kompetensförsörjningsområdet – allt ifrån hur snabbt länsstyrelsen handlägger miljötillstånd till hur lång väntetiden var för att få genomföra en höftledsoperation. Kommundirektören betecknar sammantaget mötet som mycket lyckat.

I samband med MKB-processen arrangerades också ett informationsmöte för allmänheten den 14 september 2017.⁵⁵ Intresset var stort och mötet besöktes av cirka 850 personer.

Den 19 oktober kom då det slutliga beskedet från Northvolts vd vid en pressträff i Stockholm: *”Vi har bestämt att lägga huvudfabrik Northvolt 1 i Skellefteå. Spaden kommer sättas i marken redan år 2018 och detta kommer skapa 2 000 till 2 500 direkta jobb. Vi har även bestämt att lägga vår demolina och vår utveckling i Västerås som vi har ambitioner att dra igång ännu tidigare nästa år.”*⁵⁶ Själva fabriken hamnade alltså i Skellefteå, medan det blev en forsknings- och utvecklingsavdelning i Västerås.

Juridiken träder fram – och arbetar snabbt

Lokaliseringsbeslutet innebar på ett sätt att själva investeringsprocessen var avslutad, men samtidigt också att nya frågor dök upp.

En väsentlig del i hela etableringen är givetvis processen med detaljplan och miljötillstånd. Den har tidigare beskrivits utförligt av Tillväxtanalys ur ett mer tekniskt/juridiskt perspektiv i en annan delstudie inom ramprojektet.⁵⁷ Kort kan sägas att tillståndsprövningen gick mycket snabbt. Redan den 2 december 2017, två månader efter etableringsbeslutet, antogs detaljplanen för industriområdet.

Miljökonsekvensbeskrivningen var klar den 17 december samma år. I den processen ingick bland annat ett samrådsförfarande som genomfördes under perioden 25 augusti till 6 oktober 2017.⁵⁸ Tillstånd från Mark- och miljödomstolen för den första produktionslinan meddelades den 7 juni 2018.⁵⁹ Dagen efter startade arbetet med att förbereda marken för anläggningen. Själva fabriksbygget inleddes i augusti 2018. Med hänvisning till mycket stor efterfrågan ansökte Northvolt redan den 12 oktober samma år om ett nytt och utökat tillstånd för två produktionslinor. Det tillståndet meddelades den 17 april 2019.⁶⁰

⁵⁴ Företagen var Boliden, Nuiteq och North Kingdom.

⁵⁵ En miljökonsekvensbeskrivning (MKB) tas fram för att ge en bild över en planerad verksamhets/åtgärds miljöpåverkan.

⁵⁶ *Dagens Industri*, (2018), ”Northvolt avslöjar: Här hamnar batterifabriken”.

⁵⁷ Tillväxtanalys, (2019), ”Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar”.

⁵⁸ Northvolt, (2017), ”MKB Anläggning för tillverkning av litiumjonbatterier, Northvolt, Skellefteå kommun”.

⁵⁹ Deldom M 2959-17.

⁶⁰ Deldom M 2805-18.

3.1.3 Epilog: Följdeffekter

Northvolts etablering drar nya företag

Sedan Northvolt hösten 2017 beslutade sig för Skellefteå har kommunen kontinuerligt haft långtgående kontakter med olika asiatiska underleverantörer. Totalt förs diskussioner som enligt uppgift skulle kunna resultera i cirka 1 200 nya industrijobb. Här är såväl Northvolt själv som Node Pole, kommunen och Business Sweden aktiva aktörer. Konkret handlar det nu oftast om ingående förfrågningar från intresserade företag eller att Northvolt själv agerar i syfte att få betydelsefulla underleverantörer lokaliserade i närheten. En kommuntjänsteman kommenterar det så här: *”Northvolt är loket som får de intresserade att vilja komma hit.”* Till exempel har Northvolt bjudit in ett antal av sina potentiella huvudleverantörer till Skellefteå för att på plats och ställe visa det område där fabriken nu byggs.⁶¹ Northvolts vision att producera ”världens grönaste batteri” innebär också att deras underleverantörer har krav på sig att enbart använda ”grön” el, vilket givetvis styr deras lokaliseringsbeslut.

Kategorin förfrågningar som kommer ”spontan” till kommunen har i princip uppstått efter Northvolts besked. Kommuntjänstemannen igen: *”Nu behöver vi inte direkt vara offensiva längre, vi får massor, massor med förfrågningar från alla möjliga delar, som handlar lika mycket om att bygga samhället. Northvolt själv har också tagit hjälp av Business Sweden när man vill ha hit någon underleverantör från Kina eller liknande. Men då är det ändå vi som levererar erbjudandet när de kommer hit och då får vi tips och hjälp av Business Sweden om vad vi bör trycka på. Det fungerar jättebra.”*

Hur mycket hjälp de intresserade företagen behöver är olika, men generellt menar Node Pole att de asiatiska företagen har ganska stort behov av stöd och support.

I mitten av april 2020 kom ett definitivt etableringsbesked från ett av industriföretagen, Kedali. Företaget har idag åtta fabriker i Kina och etableringen i Skellefteå blir deras första utomlands. Kedali kommer att förse Northvolt med aluminiumbehållare till deras battericeller. Den nya fabriken kommer att byggas i anslutning till Northvolts lokalisering. Satsningen beräknas innebära upp till 300 nya jobb. Kommunen har därför nu också beslutat att utöka närliggande industriområden.

I början av september 2020 offentliggjordes att Dongjin Sweden⁶² skrivit avtal med Northvolt om att leverera material till batteritillverkningen (Carbon Nanotube Slurry, CNT). Skellefteå kommun säljer därvid ett 39 000 m² stort markområde på östra Hedensbyn till företaget.⁶³ Företaget bedöms behöva anställa 80–100 personer med olika kompetenser. Northvolt menar att det är ytterligare ett steg i att bygga ett lokalt ekosystem med underleverantörer i direkt anslutning till Northvolts Skellefteåfabrik (Northvolt Ett).⁶⁴

Diskussioner förs också med andra typer av företag med koppling till ett växande samhälle och därmed mer indirekt till Northvolts etablering. Kommundirektören menar,

⁶¹ Vid dessa tillfällen medverkar i regel Northvolt, Skellefteå kommun, Skellefteå Kraft samt Node Pole. Vissa av företagen har också i samband med dessa resor bokat in möten med Business Sweden i Stockholm.

⁶² Ett helägt dotterbolag till det koreanska företaget Dongjin Semichem.

⁶³ Markpriset sattes till 500 kr/m². Ytan motsvarar cirka 5,5 fotbollsplaner i enlighet med tidigare definition.

⁶⁴ Northvolts ”tvillingfabrik” i Tyskland med planerad byggstart till 2021 kallas Northvolt Zwei.

utifrån erfarenheter från liknande storinvesteringar i andra länder (till exempel Teslas batterifabrik i Reno, Nevada), att det totalt kan handla om upp till 7 500 nya indirekta jobb när hela samhället växer.⁶⁵

Nationella aktörer allt viktigare

Frågor om kompetensförsörjning och infrastruktur ökar i betydelse. Det innebär också att det i allt större utsträckning handlar om frågor där kommunen inte har egen rådighet. Etableringens storlek medför också att kommunen bedömer att prognoser och underlag som baseras på en mer linjär utveckling och historiska data måste kompletteras. En kommuntjänsteman påpekar: *”Det är nu väldigt många frågor som behöver ligga utanför boxen, utanför de normala planeringscyklerna [...] det här är en unik situation som händer [...] det krävs nationell inblandning [...] men staten är nog mer van att gå in när det handlar om massuppsägningar och kris än samma sak fast omvänt.”*

Kommunen är nu därför, efter Northvolts etableringsbeslut, i en fas med återkommande kontakter med nationella aktörer som myndigheter och Regeringskansliet.

Satsningar på kompetensförsörjning

Behovet att trygga kompetensförsörjning till såväl Northvolt med underleverantörer som till det befintliga näringslivet kräver stora insatser. Kommunen har också vänt sig till regeringen för att få hjälp. Flera former av samarbetsavtal har också slutits med närliggande universitet. Det ska dock påpekas att universitetsutbildning inte krävs för alla jobb i företaget.

När det gäller Campus Skellefteå har kommunen under 2020 slutit ett nytt samarbetsavtal med Luleå tekniska universitet, och utbudet av högre utbildning har ökat. Fler digitala kurser har tillkommit och utökade satsningar på forskning genomförs. Särskilda utbildningar startas upp inom vuxenutbildning och yrkeshögskola. Under året kommer det också att etableras nya labb- och experimentmiljöer och en ny Science Park på området. Miljöerna skapas bland annat för utbildningar relevanta för de pågående industrisatsningarna i Skellefteå. Separata utbildningsseminarier har också anordnats där Northvolt, kommunen och olika utbildningsaktörer har medverkat.

Kommunen tecknade i december 2020 även ett ”strategiskt partnerskap” med Umeå universitet. Tre fokusområden där de båda parterna bedöms kunna stärka varandra har identifierats: strategisk kompetensförsörjning, hållbar samhällsutveckling och Artificiell Intelligens (AI). Under hösten 2020 har det även tecknats avtal med Mälardalens högskola för att utöka utbildningsutbudet på Campus Skellefteå inom områden som smart industri, industriella tillämpningar och nya produktionssystem.

Arbetet med kompetensförsörjning handlar till stor del även om att få en inflyttning till kommunen. I mitten av augusti 2019 startade Northvolt, tillsammans med Arbetsförmedlingen, en landsomfattande turné på 14 olika platser med syfte att sondera intresset för arbete hos företaget. Bland kompetensbehoven noterades operatörer och materialhanterare, processingenjörer, personal inom administration, underhåll och service.

⁶⁵ Se även *The Nevada Independent*, (2018), ”Tesla Gigafactory surpasses job creation, capital investment projections”.

Infrastrukturfrågor allt viktigare

När det gäller infrastruktur har det från kommunens sida både handlat om att informera om läget och att diskutera viktiga konkreta frågor som finansiering och färdigställande av Norrbotniabanan och förnyelse av vägtransportsystemet, till exempel E-4:ans sträckning.⁶⁶ Den senare går idag genom centrala Skellefteå. Efter Northvolts etablering väntas trafikmängden öka betydligt, varav en stor del blir godstransporter. En kommuntjänsteman som bedömer att situationen kommer att bli alltmer besvärande om inte Europavägen dras utanför staden säger så här: *”Den här lilla staden kommer att haverera [...] det har varit olika lätt att kommunicera vad som händer med exempelvis olika statliga verk. Först nu känner vi exempelvis att det har lossnat lite med Trafikverket.”*

Förberedelser för stor inflyttning

För att möta en ökad efterfrågan på mark för nya bostäder och verksamheter har en ny översiktsplan tagits fram som medger byggandet av upp till 5 000 nya bostäder fram till 2025. Byggnationer, projektering och detaljplanering pågår redan nu (november 2020) för 2 500 bostäder.⁶⁷ Planering pågår också för ytterligare industrimark.

Det stora behovet av arbetskraft innebär också att Skellefteå måste förbereda sig för en stor inflyttning. En kommunpolitiker exemplifierar: *”Vi har förstått det och jobbar med att skapa attraktivitet i samhället. Till exempel bygga sportanläggningar, kulturhus, anlägga parker, mötesplatser, förbättra rese- och transportmöjligheter, planera för ett resecentrum, starta evenemang och event och så vidare.”* Den påtagliga samhällsomvandlingen för med sig krav på förnyelse och anpassning i många avseenden. Kommunen och Region Västerbotten etablerade därför också under första halvåret 2020, i projektform, ett *”omvandlingskontor”*. Syftet är att kartlägga, samla in och utveckla kunskaper för att producera underlag för regionalt, nationellt och internationellt informations- och påverkansarbete.

Ett särskilt projekt med syftet att attrahera kompetens till Skellefteå (och hela Västerbotten) presenterades i början av september 2020. Projektet kallas *”Relocate”* och drivs av Region Västerbotten i samarbete med Skellefteå kommun, Northvolt och Arbetsförmedlingen. Projektet ska locka till utbildning och inflyttning genom nya rekryteringsmodeller. Relocate pågår under perioden 2020–2022 och har en budget på 60 miljoner kronor. Finansieringen kommer till hälften från Region Västerbotten, Skellefteå Kommun och Arbetsförmedlingen och till hälften från Europeiska socialfonden. Tanken är att presentera helhetslösningar där även kultur, fritid och till exempel hjälp att hitta bostad ska få människor att välja Västerbotten som en plats där de vill leva och bo.⁶⁸

⁶⁶ I den nationella transportplanen för 2018–2029 som antogs 31 maj 2018 anslog regeringen cirka 7 miljarder kronor till bygget av delen Umeå–Skellefteå av Norrbotniabanan, vilket bedöms vara ungefär hälften av det totala behovet. Trafik beräknades kunna ske från 2030. Den 19 mars 2020 beslutade regeringen att Trafikverket ska förbereda Norrbotniabanan mellan Däva och Skellefteå för en byggstart redan år 2023. Resterande del, Skellefteå–Luleå, saknar fortfarande finansiering. För att kunna skynda på sträckan Skellefteå–Luleå har kommunerna i Luleå, Piteå och Skellefteå tillsammans med regionerna i Norr- och Västerbotten beslutat att satsa närmare tio miljoner kronor i ett projekt. Syftet är bland annat att ta fram ett kunskapsunderlag för Trafikverket om utvecklingspotentialen och nyttan med den planerade järnvägssträckan. Kostnaden för den delen bedöms totalt till cirka 15–17 miljarder kronor + 500–600 miljoner kronor för planering.

⁶⁷ Den fördjupade översiktsplanen för Skellefteå kommun vann laga kraft den 28 februari 2020.

⁶⁸ Region Västerbotten, (2020-09-03), *”Projekt lockar till utbildning och inflyttning i länet”*.

3.1.4 Identifierade aktörer

Själva lokaliseringsprocessen har varit osedvanligt publik med flera svenska och finländska kommuner som namngivna kandidater. Northvolt själv och Skellefteå kommunkoncern är genom hela processen de tydligaste aktörerna. De aktörer som identifierats redovisas i tabell 4 nedan.

Tabell 4 Identifierade aktörer Northvolt per tidsperiod

Tidsperiod	Identifierade aktörer
Prolog: Ingångsvärden (2011–15 mars 2017)	<i>Northvolt, Skellefteå kommun, Energimyndigheten, Vinnova, Business Sweden, Vattenfall, Node Pole</i>
Kommunen mobiliserar (15 mars–4 juli 2017)	<i>Northvolt, Skellefteå kommun, Skellefteå Kraft, Länsstyrelsen AC, Region V-botten, grannkommuner, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, regeringen, privata lokala företag</i>
Två kandidater kvar och slutspurt (4 juli–19 oktober 2017)	<i>Northvolt, Skellefteå kommun, Skellefteå Kraft, Node Pole, Länsstyrelsen AC, Region V-botten, grannkommuner, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, Mittuniversitetet, regeringen, Trafikverket, privata lokala företag</i>
Beslutet kommer och planarbetet startar (19 juli–8 juni 2018)	<i>Northvolt, Skellefteå kommun, Skellefteå Kraft, Node Pole, Länsstyrelsen AC, Region V-botten, grannkommuner, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, regeringen, Trafikverket, Mark- och miljödomstolen</i>
Epilog: följdeflekter (8 juni 2018–)	<i>Northvolt, Skellefteå kommun, Skellefteå Kraft, Node Pole, Länsstyrelsen AC, Region V-botten, grannkommuner, Luleå tekniska universitet, Umeå universitet, regeringen, Trafikverket, Business Sweden, Mark- och miljödomstolen, Tillväxtverket, yrkeshögskola, Arbetsförmedlingen</i>

Anmärkning: Aktörerna är schematiskt indelade i två grupper. Aktörer som varit mer aktiva, vidtagit konkreta åtgärder eller fattat beslut är kursiverade. Fasindelningen speglar huvudtemat för perioden och utesluter inte att vissa händelser eller aktörer även förekommer i andra faser.

3.2 Lalandia

Lalandia

Den danska koncernen "Parken Sport & Entertainment A/S" består av fyra delar: Lalandia, fastighetsinnehav, F.C. København & Stadion samt E-sportsorganisationen North (hälftenägare). Företagen är börsnoterade och koncernen omsatte 2019 cirka 835 miljoner danska kronor (motsvarar cirka 1,17 miljarder svenska kronor). Lalandias omsättningsandel utgör i det närmaste 60 procent av koncernens.

Lalandias verksamhet utgörs idag av två upplevelsecenter i Danmark: Billund och Rødby. Ett tredje, i Søndervig, är under uppbyggnad. Under 2019 hade de två danska anläggningarna cirka 1,3 miljoner övernattningar. Konceptet kan kortfattat beskrivas som en mycket stor väderberoende besöksanläggning med Skandinaviens största vattenland, lekland, skridskobana, bowlinghall, gym, restauranger, affärer, spelhall, skidsimulator, minigolfbana etcetera. I direkt anslutning till huvudanläggningarna finns 500–900 semesterbostäder, stugor som byggs och hyrs ut av Lalandia, men ägs av privatpersoner.

Investering och motiv

Den planerade satsningen i Motala blir koncernens första Lalandia-center utomlands. Investeringen beräknas till cirka 1,3 miljarder kronor, och väntas skapa 300 nya jobb och öka turismomsättningen inom kommunen med 415 miljoner kronor.⁶⁹ En tidigare tjänsteman vid Business Sweden kallar den för "*den outstanding hittills största utländska direktinvesteringen i en svensk besöksnärlingsanläggning.*"

Området där Lalandia planerar sin etablering heter Varamon och ligger någon kilometer utanför Motala centrum. Varamobaden är Nordens längsta insjöbad med en fem kilometer lång sandstrand. Läget är gynnsamt, ofta pålandsvindar och det är långgrund, vilket gör att vattnet snabbt blir uppvärmt.

Sammanfattningsvis tecknar respondenterna en bild av Lalandias motiv för att etablera sig i Motala som kan fångas i nedanstående fyra punkter.

- *Marknadspotential.* Den viktigaste delen för marknadsdrivna investeringar. 4,5 miljoner personer inom tre timmars restid med bil eller tåg.
- *Läget och marktillgång.* Tillräckligt stor yta (282 000 m²), i mycket attraktivt läge.⁷⁰
- *Klusterpotential.* Närliggande, stora, exportmogna besöksmål som tillsammans med en etablering av Lalandia ger en sammantagen, stärkt, attraktionskraft.
- *Förstärkande varumärken.* Motalas nya platsvarumärke, "Motala. Östergötlands Sjöstad", skapar associationsvärden som i hög grad överensstämmer med Lalandias. De två varumärkena förstärker därmed varandra.

Dessutom lyfts två mer processinriktade faktorer fram som också bedöms ha spelat roll:

- *Den lokala nivåns bemötande.* Förmåga att arbeta fram underlag i rätt tid, bygga ömsesidig tillit och att förstå Lalandias behov och perspektiv.
- *Stabil politisk situation.* Politisk enighet i frågan.

⁶⁹ HUI Research, (2017), "Turistekonomisk rapport Lalandia".

⁷⁰ Ytan motsvarar cirka 40 fotbollsplaner i enlighet med tidigare definition.

Platsen

Motala kommun har 44 000 invånare och ligger i Östergötlands län. Lite drygt 70 procent bor i tätorten Motala. Kommunen ligger relativt nära Linköping (49 km), regionens arbetsmarknadscentrum. Motalas näringsliv var fram till mitten av 1990-talet fullständigt dominerat av ett fåtal stora industriföretag med tillsammans över 10 000 anställda. Upprepade neddragningar, företagsflyttar och nedläggningar har sedan dess skett inom sektorn. Från millennieskiftet fram till år 2012 beräknas ungefär 4 000 industrijobb ha försvunnit.

Motala är nu mer av en småföretagarkommun än storföretagsbaserad och det är tjänstesektorn, handeln och besöksnäringen som expanderar. Arbetspendlingen är också stor och har ökat i och med substantiella infrastrukturinvesteringar. Arbetslösheten var juli 2020 10,6 procent jämfört med rikets 9,2 procent.⁷¹

Kommunen har inget eget högre lärosäte, men inom en 12 mils radie finns universiteten i Linköping och Örebro samt Jönköping University vilka tillsammans har drygt 54 000 studenter.⁷²

Motala har en väl utbyggd transportinfrastruktur med riksväg 50 och dubbelspårig järnväg som medger pendeltågstrafik. Närmaste flygplats är Linköping City Airport, cirka 50 kilometer från Motala.

3.2.1 Prolog: Ingångsvärden

De stora industrierna vacklar

Den ekonomiska strukturomvandlingen har varit tydlig i Motala. Motala har varit en utpräglad industristad med stora, starka, arbetsgivare som Electrolux, Luxor och Motala Verkstad. Uppskattningsvis hade de tillsammans som mest upp till 18 000–19 000 anställda. En investeringsfrämjare beskriver arbetsmarknaden och inställningen på följande sätt: *”Man behövde inte tänka på att starta något företag eller plugga till något speciellt yrke eller så. Ville man jobba så fanns det massa jobb. Och lite status, lite fint att jobba där.”*

Företagen började dock få problem för lite drygt 20 år sedan. Resultatet blev en stad med hög arbetslöshet. Ungdomsarbetslösheten nådde sin kulmen i januari 2013 med 30,3 procent. Olika insatser sattes in och ett utvecklat samarbete mellan kommun, region och arbetsförmedling inleddes.⁷³ Utvecklingen började sen så smått att vända med ökade befolkningssiffror, sjunkande arbetslöshet och flera (små) företag.

Näringslivsfrågor lyfts ut från kommunen

Motala präglades av hög arbetslöshet samtidigt som kommunledningen inte var helt nöjd med det arbete som bedrevs inom näringslivsenheten. En kommunpolitiker menar att det dels upplevdes som trögt, dels tenderade: *”kommunen och näringslivet sitta på var sin läktare i stället för att spela i samma lag”*. En ny organisatorisk lösning efterlystes.

⁷¹ Andelen avser öppet arbetslösa samt sökande i program med aktivitetsstöd. Arbetsförmedlingen, (2020), ”Arbetsmarknadsdata, Månadsstatistik”.

⁷² Jönköping University (de kallar själva sig så även i svensk kommunikation) saknar formellt universitetsstatus, men har examensrätt för grundnivå, avancerad nivå och forskningsnivå.

⁷³ SVT Nyheter, (2016), ”Minskad arbetslöshet bland Motalas unga”.

Den ekonomiska föreningen Tillväxt Motala bildades i maj 2011. Kommunen var medlem, men i övrigt bestod medlemmarna av cirka 30–40 företag, ett antal som idag (2020) vuxit till ungefär 400. Föreningen bildade senare aktiebolaget Tillväxt Motala som den äger till 100 procent. Det näringslivsägda aktiebolaget tecknade 2012, efter sedvanligt anbudsförfarande, ett avtal med Motala kommun om att leverera tjänster inom företagservice, nätverksbyggande, företagsetablering, platsmarknadsföring och turism/besöksnäring. Dessa tjänster hade i olika omfattning tidigare utförts av kommunen själv.

Fördelarna med lösningen beskrivs av en ledande kommunpolitiker som att bolaget kunde *”agera friare i sin roll än kommunal förvaltning och att det blev en mer neutral mötesplats för näringsliv och kommun”*. En kommuntjänsteman är inne på samma linje: *”Det var nog en del av vår framgång att det inte var kommunala tjänstemän som sprang runt och knackade dörr utan att det var Tillväxt Motala som tog greppet och agerade. Och vågade. De kunde ju också agera utifrån att de hade ett helt näringsliv i ryggen.”* Kommunen har ingen representation i bolaget, man valde i stället att arbeta med utförlig återrapportering. Avtalet har sedan förlängts. Bolaget utför även uppdrag från näringslivet. Bolaget hade 2019 åtta anställda och omsatte cirka 12 miljoner kronor.⁷⁴

Tillväxt Motalas första vd, Joakim Ljungqvist, tillträdde i november 2012. Han hade tidigare erfarenheter från såväl marknadsföring som media (nationellt och internationellt) och ett upparbetat kontaktnät med regionala *”företagsfrämjare”* i Östergötland.⁷⁵ En sådan bakgrund har generellt varit nyttig för arbetet inom Tillväxt Motala och i synnerhet i etableringsprocessen med Lalandia, där Joakim spelade en stor roll. Lalandias vd kommenterar betydelsen av att det finns en lokal organisation som Tillväxt Motala: *”Det är viktigt med en aktiv lokal partner. Det är mycket som ska falla på plats och det är svårt för en utländsk investerare att själv veta vart man ska vända sig och vad som är möjligt på den platsen. Tillväxt Motala har haft en viktig roll.”* (Egen övers.).

Kraftfull infrastruktursatsning

År 2013 färdigställdes den omfattande infrastruktursatsningen *”BanaVäg Motala-Mjölby”* i Motalaområdet.⁷⁶ Investeringen uppgick till cirka 4,3 miljarder kronor med bland annat en ny mötesfri sträckning av riksväg 50, vägbroar och trafikplatser, ny genomfart i Motala⁷⁷ samt en utbyggnad av järnvägen till dubbelspår mellan Motala och Mjölby. Flera respondenter menar att detta har förbättrat såväl arbetspendlingen som tillgängligheten radikalt genom att knyta samman Motala, Mjölby och Linköping med den övriga regionen. En kommunpolitiker säger: *”En stor anledning till att det var möjligt med Lalandia-investeringen var ju att vi har den nya fina infrastrukturen med riksväg 50 och närheten till E4:an.”*

⁷⁴ Det nuvarande avtalet från 2017 ger Tillväxt Motala 645 000 kr per månad för dessa tjänster.

⁷⁵ Exempelvis marknadschef för Linköpings kommuns näringslivsbolag NuLink samt en lång bakgrund inom medier, framförallt radio. Under en period arbetade han i London för musik-tv-kanalen MTV. Joakim lämnade sedermera Motala Tillväxt vid årsskiftet 2018/2019 för att starta ett eget företag inom destinations- och stadsutveckling, investeringsfrämjande arbete och affärsutveckling.

⁷⁶ Trafikverket, (2025), *”Infrastrukturinvesteringar, kommunal planering och hållbar samhällsutveckling – erfarenheter från BanaVäg”*. Satsningen finansierades av Trafikverket, Motala kommun och Mjölby kommun.

⁷⁷ Förutseende kommunplanerare hade redan på 1940-talet avsatt ett *”riksvägsreservat”* för en eventuell framtida väg med brobygge över Vättern (Motalaviken).

För att tillvarata det nya läge Motala fick i och med infrastrukturinvesteringarna sökte kommunen stöd hos regionförbundet för ett utvecklingsarbete. Responsten var positiv och projektet "Framtidens Motala" startades. Tillväxtverket, Regionförbundet Östsm och Motala kommun satsade sammanlagt 4 miljoner kronor. Ambitionen med projektet var att skapa förutsättningar för att bli fler invånare, få fler företag, fler sysselsatta och fler besökare. Projektet pågick under perioden 2012–2014. Ett av utfallen kommenteras av en kommuntjänsteman: *"Vi var vid den tidpunkten ganska tilltufsade och en stad och kommun med väldigt lågt självförtroende. Projektet fick oss att få upp blicken för våra kvalitéer, att vi ändå var en attraktiv plats att bo och leva på. Både hos företag, tjänstemän, politiker och medborgare. Vi drog nytta av det sen, inte minst mot Lalandia."*

Ett platsvarumärke lanseras – och får stort genomslag

Ett av de första uppdragen för Tillväxt Motala för att försöka vända utvecklingen i Motala beskrivs av en kommuntjänsteman som att *"paketera, lyfta in våra kvalitéer i en platsmarknadsföring"*. Ett förslag om ett nytt genomarbetat platsvarumärke dyker alltså upp. Arbetet skedde genom Tillväxt Motala i samarbete med en extern kommunikationsbyrå, men också med kommunen och det lokala näringslivet.

Våren 2013 lanserades Motalas nya platsvarumärke "Motala. Östergötlands Sjästad" som dåvarande vd:n menar fångar *"kommunens primära konkurrensfördelar"*.

Lanseringen fick ett stort gensvar. Dåvarande vd:n understryker betydelsen: *"Det betydde så otroligt mycket. Vi ändrade på ett par dagar kommunikationen om Motala. Från att ha tappat en massa företag, ingen framtidstro för fem öre, ingen attraktiv miljö över huvud taget, till att flöden på sociala medier fullständigt översvämmades av tusentals bilder. Bilder med värden som Motalaborna var stolta över och ville visa upp för omvärlden."* Arbetet fick också extern uppmärksamhet i media och i form av utmärkelsen "Swedish Publishing Prize 2013".

Kommunala ambitioner att utveckla Varamon

De stora industrinedläggningarna och den stora ungdomsarbetslösheten medförde att kommunen såg ett allt större behov att hitta nya jobb och bredda näringslivets branschstruktur. Varamo-området betraktades som en möjlighet och en affärsplan för utveckling togs fram år 2007. Man bedömde att det fanns en stor utvecklingspotential och i förlängningen möjligheter till nya arbetstillfällen. År 2010 beslutades om ett detaljplaneprogram för Varamobaden.⁷⁸

År 2014 fick kommunen ett erbjudande från Motala Folkets Hus och Park-förening att köpa Parken, Motalabadet och Gamla Folkets Hus (i Varamon) för fyra miljoner kronor. Föreningens ekonomi var då hårt ansatt och man ville kunna fokusera insatserna på det nya och mer centralt belägna Folkets hus. I samma skede presenterades en konsultupphandlad förstudie över Varamon och Parken med några idéer till tänkbar utveckling. Kommunen såg en möjlighet att få rådighet över området vilket man menade skulle underlätta framtida utveckling. Fastigheten var stor, 80 000 m², låg mycket centralt till och ansågs därigenom mer eller mindre vara nyckeln till Varamo-området. Köpet beslutades av (ett oenigt) fullmäktige i april 2014.

⁷⁸ Motala kommun, (2010), "Detaljplaneprogram för turism- och fritidsverksamhet i Varamobaden, Motala kommun".

Kommunen sökte sen tänkbara privata intressenter med idéer till en hållbar utveckling av området och fick också några förfrågningar. Ingen ansågs dock vara tillräckligt intressant. I och med Tillväxt Motalas kommunala uppdrag, där det ingick att verka för etableringar, fick de också i praktiken därefter "ta över" Varamoärendet.

Tidiga försök att attrahera tillverkande företag

De stora företagsnedläggningar som tidigare berörts innebar att nya arbetstillfällen – och därigenom även nyetableringar – var en prioriterad punkt på Tillväxt Motalas agenda. Initialt gick tankarna först till vad som bedömdes kunna vara "långt hängande frukter", det vill säga nya industrirelaterade arbeten utifrån den kompetens och erfarenhet som fanns bland Motalas arbetssökande. Samtliga industriföretag i Sverige med över 40 anställda kartlades i en första etapp. Efter stegvisa segmenteringar återstod 1 500 företag som bedömdes vara en tänkbar målgrupp att bearbeta. Alla dessa företag kontaktades, vilket tog tre år. Resultatet blev visserligen magert, men innebar samtidigt ett viktigt lärande. Det gällde att vara förberedd, förstå företagets affärsidé och perspektiv och ha en väl utarbetad motivbild (värdeerbjudande) att argumentera utifrån. En annan effekt av alla kontakter var att vd:n kunde bygga upp ett nätverk av företag och relevanta resurspersoner inom kommunen som kunde komma väl till pass i det fortsatta arbetet.

3.2.2 Investeringsprocess

Kontaktetablering och värdeerbjudande – Tillväxt Motalas tid

Parallellt med försöken att bearbeta befintliga industriföretag att etablera sig i Motala började Tillväxt Motalas dåvarande vd, i linje med kommunens ambition, under våren 2014 att ta sig an Varamo-området och då mer specifikt den 80 000 m² stora fastighet som kommunen nu ägde. Nya jobb inom besöksnäringen skulle också kunna vara ett sätt att reducera den höga ungdomsarbetslösheten. Kunde det finnas någon aktör som var villig att investera och ta tillvara den, outnyttjade, potential som Varamon hade?

Statistik och aktörer inom svensk besöksnäring undersöktes noggrant. En första reaktion var att den svenska statistiken inom området var bristfällig. Genomgången utvidgades sen med Norge, Finland och Danmark. Ganska snart väcktes intresset för Billund i Danmark. Det är en mycket stark destination som attraherar miljontals besökare varje år. Man gillade även klusterkonceptet där exportmogna produkter som Legoland, Lalandia och Givskud Zoo paketerats på ett attraktivt sätt. Skulle någon av de aktörerna vara intresserad av en etablering i Sverige och Motala? Legoland och ett zoo uteslöts av olika skäl snabbt, men Lalandias koncept bedömdes vara värt en vidare undersökning.

Ett genomarbetat och konkret värdeerbjudande behövde arbetas fram, det hade tidigare erfarenheter visat. Fyra beståndsdelar mejslades fram som vd:n formulerar så här:

1. *Vatten* – platsvarumärket för Motala och basen i Lalandias koncept skulle "gifta sig jätteväl" och förstärka varandra.
2. *Marknadsunderlaget*. Den nya infrastrukturen och det geografiska läget tillgängliggjorde Motala för i det närmaste 4,5 miljoner personer inom tre timmars restid med bil eller tåg⁷⁹. Ett tungt argument för en marknadsdriven investering.

⁷⁹ Det tänkbara marknadsunderlaget kan i detta fall sägas bestå av två segment: dels boendemarknaden, dels turistmarknaden (med både nationella och utländska besökare).

3. *En av Sveriges mest attraktiva platser är till salu.* Eller omvänt, av de platser som är till salu borde detta vara en av den mest attraktiva.
4. *Stark klusterpotential.* Sampaketeringsmöjligheter med närbelägna, exportmogna, produkter som Astrid Lindgrens värld och Kolmården. Lalandia skulle då kunna bli en "urstark" tredje pusselbit på samma sätt som i Billunds klusterkoncept.

Med detta värdeerbjudande i ryggen tillfrågades vd:n för Lalandia A/S (Jan Harrit) under våren om möjligheten att få åka ner och presentera en tänkbar etablering i Motala. Joakim, dåvarande vd för Tillväxt Motala, och några personer till åkte ner till Billund och berättade om vilka marknadsfördelar som de menade fanns i Sverige, regionen och kommunen innan de mer precist presenterade de utvecklingsmöjligheter de såg med läget i Varamon. Upprepad kontakt togs några dagar efter mötet och det föreslogs ett platsbesök i Motala, men Harrits reaktion var avvaktande och han menade att det behövdes mer underlag innan något sådant kunde övervägas.⁸⁰

Efter mötet inleddes, med hjälp av SCB och en kommundiensteman, arbetet att ta fram mer precisa underlag om befolkning (marknadsunderlag), kartbilder, markägareförhållanden, detaljplanläge etcetera. Syftet var att få till stånd ett nytt möte med så pass intressant information att Harrit skulle bestämma sig för ett platsbesök, berättar den dåvarande vd:n, eftersom "*affären gör man ju inte i ett rum i Danmark, han måste ju komma hit och smaka på miljön och få en känsla för den*". Nästa möte genomfördes i juli 2014 och efter det accepterade Harrit att komma upp på hösten, efter högsäsongen. Dåvarande vd:n tvivlade på att det verkligen skulle gå att lyckas med en så stor investering, men försökte fokusera på det lärande som processen skulle innebära, oavsett utfall.

I september 2014 kom Harrit upp, tittade på fastigheten och tänkbara expansionsdelar runt omkring. Besöket var väl planerat, stort fokus låg på att uppvisa de infrastruktursatsningar som nyligen slutförts. En träff med en lokal mäklare var också inbokad. Efter mötet presenterade Harrit ett antal mer specifika frågor av ekonomisk natur (till exempel svenska momsregler) och en del annat som behövde klarläggas innan Lalandia kunde avgöra om de ville fortsätta processen.

Svar på frågorna togs fram med hjälp av en regional revisionsbyrå, men man avvaktade med kontakt för att inte verka för påstridig. Två veckor senare ringde Harrit. Han hade då ytterligare, mer komplexa, frågor om det svenska skattesystemet, men också frågor av en helt annan karaktär. Han ville dels veta vad omgivningen (näringsliv och offentliga aktörer) skulle tycka om en eventuell investering, dels om det kunde finnas ett intresse för medfinansiering från svenska finansiärer och näringsliv om det skulle visa sig behövas.

Tillväxt Motalas dåvarande vd insåg att en trovärdig leverans på detta måste skapas och tänkte på en kollega i investeringsbranschen som ofta påminde om att de var "in the business of trust"⁸¹: "*Det går inte att bara lova saker, ska du säga att du har en investerare så måste du visa att du har pratat med en investerare och att det är klart.*"

⁸⁰ I vår intervju med Jan Harrit framgår att Lalandia tidigare övervägt möjligheter att etablera sig i Sverige eller Norge. I vissa fall har även några tänkbara lokaliseringar besökts på plats, men processen har därefter inte gått vidare.

⁸¹ Som den uppmärksamme läsaren noterar har vi valt att använda uttrycket som rubrik på hela studien.

Ett arbete påbörjades direkt med att identifiera organisationer som skulle kunna tänka sig att formulera sitt stöd för Lalandias investering. Efter sitt tidigare arbete i Linköping hade Joakim ett uppbyggt kontaktnät, både regionalt och nationellt, som nu kom väl till pass. Resultatet blev ett trettiotal rekommendationsbrev ("*Letters of support*") från en mängd aktörer, exempelvis Visit Sweden, Business Sweden, kringliggande kommuner, regionen, landshövdingen, de största fastighetsägarna, stora besöksnäringens aktörer, näringslivsorganisationer, lokala mäklare etcetera. Alla som tillfrågades fick först skriva på ett sekretessavtal då det handlade om ett börsnoterat företag, vilket samtliga accepterade.⁸² Alla undertecknare av rekommendationsbrev fick sen löpande korta uppdateringar av processen.

Nästa punkt att ta sig an var möjligheten till en eventuell medfinansiering. En avsiktsförklaring, "*Letter of intent*", togs fram som vände sig till ett antal tänkbara investerare. Två typer av investerare tillfrågades, dels traditionella riskkapitalister med ett rent avkastningsintresse, dels lokala aktörer med ett bredare perspektiv. De senare hade inte avkastningen på själva investeringen i fokus utan såg snarare indirekta effekter. En så stor investering som Lalandia skulle ge upphov till spridningseffekter till befintliga verksamheter och därigenom skapa ett mervärde för dem som företag. Efter ungefär två veckor hade 100 miljoner kronor genom 5–6 investerare säkrats. Det visade sig dock längre fram att Lalandia i slutskedet aldrig efterfrågade någon sådan medinvestering. I vår intervju med Harrit menar han att det fanns två syften med denna förfrågan, dels att "ta tempen" på om andra aktörer skulle se det positivt med en etablering, dels undersöka de faktiska möjligheterna för ett alternativ med svensk medfinansiering.

Sista delen att lösa var Harrits frågor om moms och skattejuridik.⁸³ Någon sådan expertkunskap fanns inte i Tillväxt Motala. För att skapa ett så trovärdigt underlag som möjligt undersöktes vilket revisionsbolag som Lalandia själv hade och därefter vände man sig till samma i Sverige. Även här kunde en tidigare kontakt från Linköpingstiden användas som ingång. Personen i fråga var också momsexpert och kunde själv med kort varsel skriva ihop en promemoria med begärt material.

Alla delar fanns då på plats, men Tillväxt Motala ville gärna addera något "extra" för att öka intresset hos Harrit. I samarbete med kommunen arbetade man därför också fram en typ av processplan som översiktligt beskrev utredningsbehov och tidsplan efter ett definitivt investeringsbeslut från Lalandia. Två månader efter förfrågan var informationspaketet – i princip ett vidareutvecklat värdeerbjudande – färdigt för leverans och Harrit kontaktades.

I januari 2015 presenterades informationspaketet. Harrit tyckte att materialet var mycket bra och bedömde nu att det var dags att också informera vidare internt i företaget.

Resultatet var positivt och styrelsen ville nu via ordföranden också göra ett platsbesök. Datum bestämdes till september 2015. Tiden mellan januari och september präglades av många kontakter mellan parterna där affärsidén och konceptet diskuterades. Förutom ett fysiskt besök i Varamon på förmiddagen – med i princip samma upplägg som vid Harrits

⁸² Det kan nämnas att behovet av sekretess medförde att totalt 96 olika sekretessavtal tecknades under processen.

⁸³ En naturlig fråga utifrån Lalandias affärsidé i Danmark, där momsregler för uthyrning är avgörande (se bilaga 2).

besök ett år tidigare – så träffade nu också Lalandias vd och styrelseordförande kommunledningen i Motala. Gemensamt beslutades om att gå vidare med projektet och dess fortsatta möjligheter och förutsättningar.

Harrit berättar att frågan om kompetensförsörjning lyftes i dialog mellan Lalandia och Motala kommun. *”Det är viktigt när man kommer vidare och ska driftsätta sin anläggning att man också tror på att man kan få tag på rätt anställda där”*. (Egen övers.). Förutom personal i själva driften skulle det också enligt Harrit komma att behövas anställda som arbetar med andra uppgifter som IT, ekonomi och marknadsföring.

Lalandias intresse tilltar och investeringsavsikten offentliggörs

När arbetet var klart och sammanställt pekade analyserna på såväl flera risker som mycket stor potential med investeringen. Harrits samlade bedömning av resultatet var positiv – Lalandia ville diskutera vidare.

Nu började en fas med mer detaljerade frågor. Kommunalråd, kommundirektör och dåvarande vd på Tillväxt Motala åkte i september 2016 ner till Köpenhamn för ett arbetsmöte med Lalandia där de gemensamt diskuterade igenom vissa grundförutsättningar. Markpriset var en av de frågor som lyftes av Harrit. Motalagruppern insåg att sådana frågor inte kan besvaras vid sittande möte utan måste hanteras juridiskt korrekt och följa viss procedur. Juridiskt stöd behövdes. Det stundade nu avgörande förhandlingar med en mycket stark motpart som också hade möjligheter att påverka kommunens framtida utveckling i stor omfattning.

De kontaktade Business Sweden och presenterade projektet. Fokus låg på hur Business Sweden kunde bidra. Svaret var: *”Vi på Business Sweden checkar in på den här resan nu och åker med tåget och sen ser vi vad vi kan hjälpa till med på resan.”* Juridiskt stöd efterfrågades eller om det kunde finnas någon finansieringshjälp till ett sådant stöd: *”Kommunen är liten och vi förhandlar med en stor aktör”*, men Business Sweden menade: *”Det är upp till kommunen.”* Förutom tips på tre advokatbyråer i Stockholm hade Business Sweden i det läget ingenting konkret att erbjuda.

En av de tre advokatbyråerna kontaktades. Efter en presentation av läget såg byrån ett behov av att arbeta fram ett ramverk inför förhandlingarna.

I oktober 2016, skedde detaljförhandlingar på plats i Motala. Advokatbyråns ramverk, som tidigare nämdes, bedömdes ha varit till mycket stor hjälp. Det var länge oklart hur det skulle gå, men slutligen meddelade Harrit att Lalandia accepterade grundförutsättningarna för den fortsatta processen. Det innebar att det fanns ett förslag som kunde presenteras för kommunstyrelsens ordförande och kommunchefen samma dag. Harrit skulle sen lyfta frågorna i Lalandias styrelse för beslut om fortsättning eller ej. Om bolaget valde att gå vidare fanns nu också ett förslag om processen framåt. Dels skulle det då vara dags att offentliggöra investeringsplanerna, dels behövde kommunen köpa in de markdelar som saknades för att kunna gå vidare med ett sammanhållet markanvisningsavtal och genomföra affären.

Efter Lalandias styrelsemöte i november ringde så Harrit och meddelade att *”vi går vidare enligt gällande plan, det gick bra i styrelsen”*. Det bestämdes då också att man snarast skulle utarbeta ett utkast till LOI (”Letter of intent”) som skulle kunna ligga till grund för ett offentliggörande. Ungefär en månad senare, 14 december 2016, presenterades den

gemensamma avsiktsförklaringen vid en presskonferens. Satsningens storlek och betydelse beskrevs där av kommunstyrelsens ordförande med orden: *”en helt ny färdriktning för Motala och för hela regionen”*.

Processen formaliseras – det kommunala planarbetets tid

Efter avsiktsförklaringen var det dags för kommunen att på allvar starta upp planarbetet, framför allt då i förvaltningar som samhällsbyggnad och teknisk service. Kommunen behövde nu köpa in vissa markområden för att säkra sin rådighet över det tilltänkta investeringsområdet, ett markanvisningsavtal behövde utformas och detaljplaner tas fram. Arbetet var omfattande. Extra tjänster på stadsbyggnadsenheten tillfördes för att kunna jobba med detaljplaner och flera förvaltningar ökade beredskapen för att kunna hjälpa till.

Parallellt med planprocessen anordnade Tillväxt Motala i början av februari 2017 en studieresa till Lalandia i Billund för att träffa Lalandias ledning och Billunds kommun och få en mer detaljerad bild av deras verksamhet. Ett trettiotal beslutsfattare och företagare deltog från svensk sida (exempelvis Tillväxt Motala, kommunen, regionen, regionala företag inom besöksnäringen och Business Sweden).

Efter att kommunen köpt in de markdelar som saknades tecknades i april 2017 ett markanvisningsavtal,⁸⁴ motsvarande en yta på 282 000 m² mark. Arbetet med detta utfördes av kommunen. Direkt efteråt påbörjades planarbetet där fem nya detaljplaner skulle tas fram, en process som drevs parallellt för alla fem. Arbetet var omfattande. Ungefär 1 000 sakägare identifierades. En operativ projektgrupp på 14 personer bildades inom kommunen. Exempel på de uppgifter som skulle lösas var: samrådshandling, naturvärdesinventering, dagvattenutredning, landskapsanalys, kulturvärdesinventering samt trafik och parkeringsfrågor. Förutom kommunens eget arbete, fördes också en löpande dialog med Lalandias arkitekter. Först när detaljplanerna vunnit laga kraft skulle kommunen kunna sälja marken till Lalandia och själva bygget inledas.

Intrycket är att kommunen har haft ambitionen att vara transparenta och informera såväl sakägare som allmänhet. Samma dag som markanvisningsavtalet tecknades anordnades till exempel ett internt informationsmöte för kommunens anställda samt ett öppet medborgarmöte som tillsammans samlade kring 1 000 personer. Vid Motala Expo, Östergötlands största företagsmässa, deltog i mars 2017 Lalandias vd Jan Harrit som ”årets gäst”. I det närmaste 1 500 personer kom till hans föredrag, vilket var rekord för mässan. En särskild informationssajt lanserades också av kommunen som löpande informerade om processen.

De fem detaljplanerna antogs av kommunen i december 2018. I oktober 2019 hade kommunens planarbete nått fram till nästa etapp – ett färdigt marköverlåtelseavtal.⁸⁵ Totalt blev det tre separata avtal med sammanlagt 900 sidor som reglerade affären mellan Lalandia och Motala kommun. Lalandias vd menar att samarbetet med Tillväxt Motala

⁸⁴ Ett markanvisningsavtal ger bolaget ensamrätt och möjlighet att pröva sitt koncept i detaljplan.

⁸⁵ I praktiken tre avtal: köpeavtal, aktieöverlåtelseavtal och genomförandeavtal. Dessa avtal reglerar hur och när en överlåtelse av marken ska ske. För att avtalen ska vara giltiga krävs att ett antal villkor är uppfyllda, bland annat att det finns lagakraftvunna detaljplaner för gällande ändamål.

och Motala kommun fungerade mycket bra och processen fram till den "juridiska fasen" gick helt enligt planerna.

Beslut och överklaganden – Juridikens tid

Alla Motalabor visade sig inte vara positiva till etableringen. Till exempel bildades en särskild förening med syftet att stoppa investeringen. Det innebar att en period av juridiska prövningar inleddes. Tillväxtanalys tar inte ställning i själva sakfrågan, men kan notera att processen genom upprepade överklaganden blivit påtagligt utdragen i tid, se tabell 5 nedan.⁸⁶ I våra intervjuer framkommer också ett flertal reaktioner på fördröjningen. En kommuntjänsteman sammanfattar sin uppfattning: *"Alla beslut som har fattats politiskt i det här har överklagats, precis alla beslut har överklagats på ett eller annat sätt. Antingen rivningslov som gått till Länsstyrelsen som första instans eller detaljplaner som gått till Mark- och miljödomstolen eller beslut fattade av kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som gått till Förvaltningsrätten för laglighetsprövning. Alla beslut har överklagats."* Lalandias vd kommenterar också den utdragna processen: *"Sett utifrån, som en investerare, så fungerar det inte bra i Sverige."*

Det kan noteras att Mark- och miljödomstolen inte kunnat påbörja handläggningen för att avgöra själva sakfrågan om detaljplanerna förrän i december 2020. Först då avgjordes frågan om vem som har rätt att överklaga (sakägarfrågan) i och med Högsta domstolens beslut den 15 december att inte bevilja de klagande prövning.

Tabell 5 Beslut och överklaganden

Kommunalt beslut	Överklagan	Instans och beslut
5 stycken detaljplaner, 2018-12	Vem har rätt att överklaga?	Mark- och miljödomstol: Majoriteten avslås – betraktas ej som sakägare, 2019-07 Mark- och miljööverdomstol: Avslår för samma majoritet, 2020-06 Högsta domstolen: Prövning avslås, 2020-12
	Sakfråga	Länsstyrelsen: inga invändningar ⁸⁷ Mark- och miljödomstol: avvaktat processen med sakägarfrågan, påbörjas efter Högsta domstolens beslut 2020-12
5 stycken rivningslov, 2018-09, 2019-04 samt 2019-09	Rätt att överklaga	Länsstyrelsen: Avslår överkl.: 2018-10, 2019-05, 2020-01 Mark- och miljödomstol: Avslår överkl.: 2019-09, 2020-06 Mark- och miljööverdomstol: Lämnar inte prövningstillstånd: 2020-07
Marköverlåtelseavtal, 2019-10	Laglighetsprövan	Förvaltningsrätt: Inte avgjord

Källa: www.motala.se samt intervju m. mark- och exploateringschef, Motala kommun

⁸⁶ I december 2020 uppskattades projektet vara mer än två år försenat som en konsekvens av överklaganden och handläggningstid.

⁸⁷ Länsstyrelsen är ingen överklagningsinstans för detaljplaner, men en tillsynsmyndighet för kommunens planverksamhet och har rätt att upphäva en plan. I detta fall har de inte inkommit med några invändningar mot planens syfte under samråd och granskning.

Informationsmöten riktade mot den nationella politiska nivån har förekommit vid tre tillfällen: år 2018, 2019 och 2020. Syftet har varit att informera om vilken betydelse Lalandia-etableringen skulle få lokalt, regionalt och nationellt. Den utdragna juridiska processen har då också tagits upp. Inbjudna har varit riksdagsledamöter från Östgötabanken, samt ledamöter från bland annat näringsutskott och civilutskott. Från den uppvaktande sidan har kommun- och regionpolitiker samt kommunala tjänstemän deltagit. Vid två av dessa tillfällen har även Lalandias vd Jan Harrit deltagit.

Under tiden som det juridiska arbetet fortgick försökte Tillväxt Motala fortsätta vara stödande och demonstrera sitt intresse på andra sätt. Ett sätt var att ta fram skriften "Affärsguide Motala" där lokala företag presenterades branschvis och med kontaktuppgifter. Syftet var att förenkla för framtida affärsmässiga samarbeten mellan Lalandia och det lokala näringslivet.

3.2.3 Epilog: Följeffekter

Enligt respondenter vid Motala kommun fanns signaler om flera följdinvesteringar hos andra företag som såg Lalandias etablering som en ny intressant affärsmöjlighet. Men då själva etableringen stoppats upp av den juridiska processen har dessa satts i pausläge. Vi kan dock identifiera några andra följd effekter.

Ett investeringsfrämjande projekt, TEAM, har startats av Östergötlands region med delfinansiering av Tillväxtverket.⁸⁸ Idén är att använda erfarenheterna från Lalandia-processen. Förutom regionens alla kommuner involveras också omkringliggande län och kommuner och andra relevanta regionala- och nationella organisationer. Projektet pågår mellan januari 2019 och december 2021. Syftet är att bygga och utöka mottagningskapacitet hos regionen och dess 13 kommuner avseende investeringsfrämjande arbete. Som en del av projektet ingick även regionen och Business Sweden i november 2019 ett samarbetsavtal med syftet att attrahera flera utländska investeringar till Östergötland.

Enligt en före detta tjänsteman vid Business Sweden har Lalandia-etableringen inspirerat till ett "Best practice-projekt" på utlandsägd turistproduktion, "Internationella investeringar i svensk besöksnäring – Pilot för utveckling av prospekt". Projektet initierades av Business Sweden och Tillväxtverket.

Även en besöksnäringssatsning på Höga kusten uppges av samma källa har startats med explicit influens från Lalandia-etableringen.

3.2.4 Identifierade aktörer

Lalandia själv, Motala kommun och Tillväxt Motala är tydliga aktörer. Det är viktigt att komma ihåg att hela processen under en lång tid präglades av sekretess (2,5 år från första kontakt till offentliggörande), vilket rimligen har påverkat hur många aktörer och personer som har kunnat involveras. De aktörer som identifierats redovisas i tabell 6 nedan.

⁸⁸ TEAM står för Tillväxt, Etablering, Attraktion och Marknadsföring. Projektet omsluter 12 miljoner kr, varav Tillväxtverket skjuter till 3 miljoner kr och regionen återstående 9 miljoner kr.

Tabell 6 Identifierade aktörer Lalandia per tidsperiod

Tidsperiod	Identifierade aktörer
Prolog: Ingångsvärden (2011–2014)	<i>Trafikverket, Tillväxt Motala, Motala kommun, Motala Folkets Hus och Park-förening, Ötsam, Tillväxtverket</i>
Kontaktetablering och värdeerbjudande (maj 2014–dec 2016)	<i>Lalandia, Tillväxt Motala, Motala kommun, Ötsam/Region Östergötland, cirka 30 tecknare av Letters of Support, 5–6 tecknare av Letters of Intent, Business Sweden, närliggande större besöksnäringanläggningar.</i>
Det kommunala planarbetets tid (dec 2016–dec 2018)	<i>Lalandia, Motala kommun, Tillväxt Motala, Länsstyrelsen, Region Östergötland</i>
Juridikens tid (dec 2018–)	<i>Lalandia, Motala kommun, Region Östergötland, överklagande individer och förening, Länsstyrelsen, Mark- och miljödomstolen, Mark- och miljööverdomstolen, Högsta domstolen</i>
Epilog: Följdeffekter	<i>Motala kommun, Region Östergötland, Tillväxtverket, Business Sweden</i>

Anmärkning: Aktörerna är schematiskt indelade i två grupper. Aktörer som varit mer aktiva, vidtagit konkreta åtgärder eller fattat beslut är kursiverade. Fasindelningen speglar huvudtemat för perioden och utesluter inte att vissa händelser eller aktörer även förekommer i andra faser.

3.3 Valneva

Valneva

Valneva är ett globalt läkemedelsföretag med säte i Frankrike. Valneva bildades 2013 genom en fusion av österrikiska Intercell och franska Vivalis SA. Företaget etablerade sig i Sverige i februari 2015 genom förvärvet av Crucell Sverige AB (ägt av nederländska Crucell BV, som är ett dotterbolag till Johnson & Johnson).

Företagskoncernen har en utvecklingsenhet i Wien och produktionsanläggningar i Livingston i Skottland och i Solna i Sverige. Valneva har dessutom verksamhet i Frankrike, Kanada och USA med totalt över 500 anställda. Valneva Sverige har en omsättning på drygt 400 miljoner kronor och cirka 150 anställda (2019).

Valneva utvecklar och tillverkar vaccin från start till slutprodukt för den globala marknaden och tillverkar även kliniskt prövningsmaterial på uppdragsbasis. Produktportföljen utökas genom såväl egen utveckling som uppköp. År 2018 bestämde sig Valneva för att försöka få produktionen av ett av koncernen utvecklat borrelia-vaccin till fabriken i Solna. Planerna för en expansion inleddes.

Investering och motiv

Efter Valnevas etablering på den svenska marknaden år 2015 genom förvärvet av Crucell Sweden AB (som Johnson & Johnson bestämt sig för att avyttra) sökte företaget ytterligare expansionsmöjligheter både på produkt sidan och inom forskning och utveckling. Verksamheten behövde fler ben att stå på, fler former av intäkter och helst tillverkning av fler produkter i Solna för att få synergier med overheads och supportfunktioner.

När Valneva internt tog fram en produkt, ett borrelia- eller lymevaccin, såg företaget en expansionsmöjlighet. I arbetet med att bygga argument för att *få investeringen till Sverige* tog Valneva Sverige kontakt med Business Sweden och Invest Stockholm.

Sammanfattningsvis är Valnevas huvudsakliga motiv för en expansion:

- En utökning av produktportföljen genom ett nytt vaccin på den svenska sajten
- En bredare verksamhet med fler ben att stå på och flera former av intäkter

Platsen

Initialt var det mer eller mindre en slump att företaget som Valneva förvärvade var svenskt. Anläggningen låg i Solna och var ursprungligen Statens Bakteriologiska Laboratorium och Smittskyddsinstitutets tillverkningsenhet. Det handlade i första hand om en produktexpansion och inte en marknadsexpansion. Platsen är dock ändå viktig, inte minst utifrån en kompetensförsörjningsaspekt med det utbud av relevanta utbildningar som finns. Betydelsefullt var även att vissa leverantörer finns i landet, att material och utrustning delvis finns och tillverkas i Sverige samt transportmöjligheterna i och med närheten till det nationella flygnavet Arlanda. Platsen beskrivs av Valneva Sverige som ett branschkluster: *”Från Uppsala till Strängnäs så finns vår bransch representerad, såväl i näringslivet som i utbildningsutbudet. Högskolor, universitet, postgymnasiala yrkesutbildningar och det finns stora och mindre företag – den där konkurrensen är bra, den är bra för hela arbetskraften. [...] Vi kanske inte samverkar när det gäller produktutveckling. Det är svårt, alla har sitt eget, men vi har SwedenBIO,⁸⁹ där vi har en arbetsgrupp för processutveckling och tillverkning... Inte alla företag är med, men ganska många... nästan alla i vår bransch är med. Det är ett nätverk, men de jobbar även policydrivande. Och Lif⁹⁰ på samma sätt, de forskande läkemedelsföretagen.”*

3.3.1 Prolog

Expand and retain – att behålla de bolag vi redan har

Runt år 2015 noterade Invest Stockholm⁹¹ förändringar bland flera utländska företag med verksamhet i Sverige: *”Det gick en våg av nedläggningar och hemtagningar... det pratades ganska mycket om det. Under 2000-talet var det ganska mycket outsourcing av utländska företag, men när vi pratar om just 2014–2015 då är det hemtagningsprocesser och stora bolag i Sverige börjar se över sin verksamhet och kommer underfund med att det inte är så fördelaktigt att lägga ut det... Det fanns en del förutfattade meningar om tillverkning i Sverige. Att alla kostnader är höga.”*

⁸⁹ SwedenBIO är den nationella branschorganisationen för Life Science-industrin i Sverige. Den har cirka 300 medlemsföretag inom exempelvis bioteknik, läkemedel, diagnostik och medicinteknik. De arbetar även med branschens villkor och policydrivande med finansärer, inkubatorer, scienceparker, regionala investeringsfrämjande aktörer och många fler.

⁹⁰ Lif är branschorganisationen för de forskande läkemedelsföretagen i Sverige. Dess medlemmar tar framför allt fram nya läkemedel och utvecklar också ny bio- och medicinteknik.

⁹¹ Invest Stockholms huvuduppgift är att arbeta för ökad hållbar tillväxt, för att befintliga företag i Stockholmsregionen ska få goda förutsättningar att växa och för att nya företag ska ha goda möjligheter att starta och etablera sig i Stockholm. Invest Stockholm är dotterbolag till Stockholm Business Region, som är helägt av Stockholms stad. Arbetet består av tre delar: attrahera investeringar och etableringar till den vidare Stockholmsregionen, utveckling av Stockholm och service till näringslivet, samt marknadsföring av Stockholm som en attraktiv stad att bo, verka och leva i.

Även Business Sweden uppmärksammade utvecklingen och berättar att de förvånades över att både nedläggnings- och flyttbeslut ofta verkade komma som en överraskning för kommuner och regioner: *"Det fanns ett väldigt litet fokus på företag som redan fanns i Sverige, både på lokalt/regionalt och nationellt plan. Man pratade helt enkelt inte med utlandsägda företag med verksamhet i Sverige, vilket fascinerade oss. Det tog också intressanta uttryck som att man läste i media om företag som lade ner sin verksamhet och flyttade verksamheten någon annanstans och kommunen eller regionen blev väldigt överraskade och besvikna och förvånade. Jag tyckte det var konstigt. Det rationella borde vara att någon känner till den här beslutsprocessen innan den kommer i tidningen."* Mot bakgrund av detta var det ett strategiskt val att lägga mer fokus på redan befintliga företag och expansionsinvesteringar. Med anledning av detta beslutade sig Business Sweden för att starta en satsning som de kallade "Expand and Retain"

Valneva – ett av de utlandsägda företagen

Valneva är ett av de företag som uttryckte att man vid etableringen i Sverige inte fått nämnvärt mycket uppmärksamhet och inte heller då kände till det svenska främjarsystemet särskilt väl. Med förvärvet av Crucell Sweden AB år 2015 tog Valneva över deras nordiska vaccindistribution inklusive alla tillgångar, licenser och rättigheter kopplade till vaccinet Dukoral, som främst används mot kolera. Det var starten på deras svenska verksamhet. Valnevas strategi var att växa såväl på sin egen bana genom att utveckla vaccin och sedan ta vaccinet hela vägen ut på marknaden, som genom uppköp likt det av Dukoral. *"Strategin var att fortsätta göra så tills man hade fyra, fem produkter och samtidigt fortsätta utveckla sina egna"*, berättar vår respondent på Valnevas Sverigesajt.

Under Valnevas första tid i Sverige genomfördes mindre lokala investeringar vid produktionsstället i Solna i form av underhåll, utbildningar och personalrekryteringar. Med tiden växte insikten fram att verksamheten behövde fler ben att stå på, flera former av intäkter och helst tillverkning av fler produkter i Sverige för att få synergier med overheads och supportfunktioner. Valneva saknade dock analysen och argumenten för att övertala ledningen att satsa mer i Sverige. De var i behov av hjälp.

Stor effekt med begränsad insats

I sin omvärldsanalys såg Business Sweden att många andra länder arbetade med utlandsägda företag som redan fanns i landet. Till exempel fanns goda exempel i Nederländerna och Storbritannien och på Irland. Deras arbete i Sverige startades år 2015 med en pilot inom tillverkningsindustrin, "Invest Manufacturing Initiative". Anledningen uppges vara att 40 procent av alla anställda i Sverige som arbetar inom sektorn var anställda av ett utlandsägt företag. Initiativet togs emot på ett positivt sätt, speciellt av beslutsfattare på de utländska företagen som befann sig i Sverige. Business Sweden berättar: *"Det fanns en glädje över att man uppmärksammade de här bolagen och såg att de fanns i Sverige. Vi märkte att även begränsade insatser gjorde stor nytta och påverkade deras beslut. Det var helt enkelt ett kostnadseffektivt sätt att motverka stora nedläggningar som kunde undvikas."* Även relativt begränsade insatser beskrivs ofta kunna få en direkt påverkan på besluten.

Samverkan med den regionala nivån utökas

Satsningen "Invest Manufacturing Initiative" var ett samarbete mellan Business Sweden och sju regionala investeringsfrämjande organisationer. Varje region valde ut tio så kallade målbolag eller fabriker med utländskt ägande inom sitt geografiska område. Arbetet skedde även tillsammans med Business Swedens utlandskontor som var i kontakt med koncernledningen i respektive land. Processen följde en femstegsmodell som syftade till att öka kunskapen om Sverige och att identifiera pågående beslutsprocesser och deras påverkan på den svenska verksamheten. Pilotprojektet följdes av ett regeringsuppdrag på cirka tolv miljoner kronor som löpte mellan 2016 och 2019 på cirka tolv miljoner kronor och som syftade till att genomföra insatser för ett stärkt industrialiseringsfrämjande inom ramen för regeringens nyindustrialiseringsstrategi Smart industri.⁹² Det var tydligt uttalat att uppdragets insatser skulle baseras på och förstärka Business Swedens initiativ "Invest Manufacturing Initiative". Allt detta bidrog därför till arbetet inom "expand and retain" – ett arbete som pågår än idag.

Tanken bakom det utökade samarbetet med den regionala nivån var att Business Sweden skulle investera tid i att utbilda de regionala investeringsfrämjarna så att de så småningom skulle bli självständiga i sitt arbete, vilket i nästa skede skulle stärka det samlade investeringsfrämjandet. Trots en begränsad budget skulle det då ändå resultera i att många personer kom att arbeta med främjandet av "expand and retain". En av de regionala partnerskapsorganisationerna som deltog i arbetet var Invest Stockholm. På deras lista över målbolag fanns Valneva Sverige.

3.3.2 Investeringsprocessen

Eftervård och följdinvesteringar i fokus

På regional nivå har Invest Stockholm spelat en viktig roll i relationsbyggandet och arbetet med Valneva Sverige. Invest Stockholm är en regional investeringsfrämjande aktör och ett dotterbolag till Stockholm Business Region.⁹³ Invest Stockholm driver också Stockholm Business Alliance, som är ett partnerskap mellan 56 kommuner i åtta regioner med fokus på att attrahera utländska investeringar till regionen. På samma sätt som Business Sweden, uppmärksammade även investeringsfrämjare på Invest Stockholm att ett ökande antal utlandsägda företag tog hem sin verksamhet från Sverige. Det innebar att man runt år 2015 började arbeta mer systematiskt med eftervård i förhållande till segmentet redan befintliga företag i Sverige. Mycket talade för att man borde satsa på följdinvesteringar och serieinvesteringar. Den regionala investeringsfrämjaren förklarar: *"Det är logiskt att det är mycket lättare att sälja till någon som redan har köpt en gång, samma vara eller liknande varor... Då är man inkörda och själva insatserna för att få den här aktören att köpa igen blir mindre."*

Invest Stockholm hade ett bredare angreppssätt och inkluderade fler branscher än enbart tillverkningsindustrin. Arbetet genomfördes i nära samarbete med Business Sweden. Den regionala aktören fortsätter: *"Jag ser det som en verktyglåda. Vi på regional nivå har vissa*

⁹² Regeringsbeslut 2016-11-24, N2016/07305/FÖF, "Uppdrag att genomföra insatser för ett stärkt investeringsfrämjande för regeringens nyindustrialiseringsstrategi Smart industri."

⁹³ Stockholm Business Region (SBR) är ett bolag helägt av Stockholms stad och del av Stockholms Stadshus AB. De arbetar i nära samarbete med näringslivet, universitet och högskolor, Stockholms stads övriga verksamheter, andra kommuner samt statliga myndigheter.

verktyg, Business Sweden på nationell nivå har vissa verktyg och kommunerna som vi jobbar mot har vissa verktyg... Vi ska vara så synkade som möjligt." Invest Stockholm pekar också på vikten av strategiskt och genomtänkt relationsbyggande över tid. Varje eller vartannat år anordnar Invest Stockholm i samverkan med de utländska handelskamrarna eventet International Business Meeting på Stockholms stadshus, varvid ett antal strategiskt viktiga företag bjuds in till en formell middag. Även kommunrepresentanter deltar. Här träffades Valneva Sverige och Invest Stockholm för första gången vid ett fysiskt möte, då den regionala investeringsfrämjaren bjudit in företaget till eventet.

Samarbete för ökad kompetensförsörjning

Invest Stockholm arbetade även med läkemedelsföretaget Octapharma, som runt 2016 uttryckte ett behov att hitta läkemedelstekniker. Stora företag har vanligen utbildat personal internt, medan detta ofta är för kostsamt för de lite mindre företagen. Samtidigt behövde många läkemedelsföretag, även de större, anställa i en så pass hög takt att de inte hann utbilda själva.

En av dem som arbetar med utbildningen säger: *"Sverige är ju väldigt framstående inom läkemedelsproduktion och trots att vi har dyr arbetskraft i Sverige väljer man av kvalitetsskäl att lägga produktionen här. När det gäller yrkeshögskolor så fungerar det som ett samarbete mellan stat och näringsliv. Finns det inget behov hos näringslivet, så läggs utbildningen ner."* För att styrka ett bredare behov behövdes därför stödbrev från fler företag i läkemedelsbranschen. I samband med detta kontaktade Invest Stockholm platschefen på Valneva Sverige som involverades i arbetet tillsammans med Arbetsmarknadsenheten vid Stockholms stad. De drev i sin tur arbetet med YH-myndigheten, som ytterst fattar beslut i dessa utbildningsfrågor. Resultatet var att utbildningen kunde starta år 2017, men detta byggde på en aktiv medverkan från läkemedelsföretagen. Valneva Sverige tog plats i utbildningens ledningsgrupp (tillsammans med andra företag som Octapharma, Pfizer, Sobi, APL, Recipharm och NovelMedic), arbetade med utbildningens inriktning och försåg utbildningen med praktikplatser. I gengäld kunde de knyta framtida kompetens till sitt företag.

Expansionsplaner och olika etableringsalternativ

Genom samarbetet med YH-utbildningen utvecklades relationen mellan Invest Stockholm och Valneva Sverige. Därför blev kontakten med den regionala investeringsfrämjaren ett naturligt steg när Valneva Sverige 2018 började fundera på expansion. Företaget hade internt utvecklat ett borrelia- eller lymevaccin som potentiellt kunde bli en mycket stor produkt. Platschefen på Valneva Sverige såg en möjlighet att tillverkningen eventuellt kunde hamna i Sverige.

Tillsammans med Invest Stockholm och Business Sweden inleddes arbetet med en kartläggning av vad Sverige kunde erbjuda och en undersökning av olika etableringsalternativ genom Requests for Information" (RFI) till ett antal kommuner. Valneva Sverige berättar: *"Invest Stockholm hjälpte oss med en undersökning om lämpliga platser [...] Då fick jag hjälp där. Samtidigt tittade vi lite större, för det var inte givet att det skulle vara Sverige, så då gjorde vi även en kartläggning av vilka fördelar det finns i Sverige. Det var allt från det här med att hitta en bra plats till att jämföra kompetens, skattefördelar eller nackdelar, relationen med facken och energiförsörjning. Det hjälpte Business Sweden oss med."*

Ett förslag på etableringsplats presenterades sedan för koncernledningen; en plats som också skulle ha valts om produktionen skett internt. Nu blev beslutet i stället att söka en partner, då kostnaden för det kliniska programmet bedömdes bli mycket stor. Ett samarbete inleddes därför med Pfizer som själva hade tillverkningskapacitet. Av den anledningen blev det i slutändan inte aktuellt att satsa pengar på en ny lokalisering. Expansionsplanen skrinlades därför utan att några egentliga investeringar hade genomförts. Valneva Sverige fortsätter: *”Det var ändå en bra övning för att se att vi kunde ta in en produkt och hur det skulle hjälpa oss i lönsamhet.”*

3.3.3 Epilog: Följefekter

Investeringarna i Solna har fortsatt. Den kliniska verksamheten, där kliniskt prövningsmaterial tillverkas, har fördubblats (vilket innebär två kunder jämfört med en tidigare).

Med Corona-pandemins utbrott driver Valneva nu ett globalt vaccinprojekt för Covid-19 med målet att ha ett vaccin klart till 2021. API (Active Pharmaceutical Ingredient) ska produceras i Valnevas befintliga API-tillverkningsanläggning i Livingston i Skottland. Det ska sen skickas till Sverige för fyllning, förpackning och distribution av slutprodukt. Valneva arbetar nu med ytterligare fyllningskapacitet i Sverige. Företaget har lovat att förse Storbritannien med 60 miljoner doser av det nya vaccinet under 2021, till ett värde av ungefär 470 miljoner pund. Storbritannien har sedan möjligheten att lägga till ytterligare runt 130 miljoner doser för åren 2022–2025, för upp till 900 miljoner pund. Företaget för även diskussioner med EU, som skulle kunna betyda en ännu större ökning i efterfrågan.

Platschefen berättar att med Covid 19-vaccinets utveckling har offentliga aktörers intresse ökat betydligt. Under hösten 2020 har Valneva haft sitt första möte med Region Stockholm och även bjudits in till ett möte med näringsminister Baylan. Men platschefen säger ändå: *”Det finns mycket intresse och stöd för forskningsprojekt men produktion anses inte vara lika innovativt. Jag håller inte med, men det är forskningsverksamheter som Karolinska och SciLifeLab⁹⁴ som anses vara mest innovativa och får stöd med offentliga pengar. Produktionsprojekt får inte det och jag kan ha en viss förståelse för det är vinstdrivande projekt men de kräver ganska stora investeringar och de pengarna finns inte alltid”*. När det gäller finansiellt stöd anser Valneva att det finns luckor i systemet: i alla fall har de inte kartbilderna klar för sig.

3.3.4 Identifierade aktörer

Valnevas expansionsplaner och framför allt processen som innefattade valet av etableringsplats var inte publika. De aktörer som identifierats redovisas i tabell 7 nedan.

⁹⁴ SciLifeLab är ett världsledande nationellt centrum för storskalig forskning och ett av de största molekylärbiologiska forskningslaboratorierna i Europa.

Tabell 7 Identifierade aktörer Valneva per tidsperiod

Tidsperiod	Identifierade aktörer
Prolog: Ingångsvärden (Valnevas förvärv av Crucell Sweden AB)	<i>Valneva</i> , Inga offentliga främjandeaktörer har identifierats.
Kontaktetablering	<i>Valneva</i> , <i>Invest Stockholm</i> och <i>Business Sweden</i> .
YH-utbildning	<i>Valneva</i> , <i>Invest Stockholm</i> och <i>Arbetsmarknadsenheten Solna stad</i> .
Expansionsplaner och "site selection process"	<i>Valneva</i> , <i>Invest Stockholm</i> och <i>Business Sweden</i> . (Solna stad).
Epilog: Följdeffekter (expansionsplaner för Covid 19-vaccin)	<i>Valneva</i> , <i>Business Sweden</i> och <i>Invest Stockholm</i> . (Region Stockholm, Solna stad och Regeringskansliet).

Anmärkning: Aktörerna är schematiskt indelade i två grupper. Aktörer som varit mer aktiva, vidtagit konkreta åtgärder eller fattat beslut är kursiverade. Fasindelningen speglar huvudtemat för perioden och utesluter inte att vissa händelser eller aktörer även förekommer i andra faser.

3.4 HCL Technologies

HCL Technologies

HCL Technologies (HCL), är ett ledande globalt teknologiföretag. Deras första etablering i Sverige och Norden var företagets nordiska huvudkontor i Stockholm som startades 2008. Etableringen i Sverige har varit framgångsrik med kunder som bland annat Volvo och Electrolux. Idag är Norden HCL:s största marknad i Europa. HCL har verksamhet i 44 länder. HCL Technologies Sweden har en omsättning på runt 4,4 miljarder kronor och drygt 1 000 anställda.

HCL arbetar med företags digitaliseringsprocesser och med områden som cybersäkerhet, design thinking, molnrelaterade tjänster och introduktionen av nya teknologier som artificiell intelligens och blockchain. Fyra av de sex nordiska bolag som återfinns på listan över världens största bolag, Fortune Global 500, finns bland deras kunder. HCL:s största affär och största partnerskap i Norden, som även är ett av det största i branschen, är den affär och det partnerskap som inleddes med Volvo och som är fokus för fallstudien.

Investering och motiv

Efter HCL:s etablering av ett mindre nordiskt huvudkontor i Stockholm sökte företaget efter möjligheter för en expansion på den nordiska marknaden. Efter samtal med Business Swedens investeringsfrämjare i Indien beskrevs intresset öka ytterligare och företaget deltog i en budprocess när Volvokoncernen bestämde sig för att avyttra delar av Volvo Information Technology. Detta ledde till ett förvärv där HCL köpte de delar av Volvokoncernens IT-verksamhet som rör externa affärer och kunder. Samtidigt tog de genom en partnerskapsförbindelse över delar av Volvos stordatordrift som outsourcas från koncernen.

Volvokoncernens syfte med avyttringen var att renodla sin verksamhet. De beslutade därför runt 2013/2014 att förändra Volvo IT:s verksamhet då den inte betraktades som en del av deras kärnverksamhet. Via egna kanaler sökte de intressenter till affären.

Sammanfattningsvis var de huvudsakliga motiven för förvärvet:

- HCL:s marknadsexpansion i Norden
- Behovet av specifik kompetens
- Volvos beslut att fokusera på sin kärnverksamhet.

Platsen

I det här fallet styrdes det geografiska valet av Volvo IT:s lokalisering, det vill säga Göteborg. Platsens egenskaper beskrivs ändå av våra respondenter som betydelsefulla. Den regionala investeringsfrämjaren i Göteborg pekar generellt på platsens tillgänglighet som avgörande för många potentiella investerare. I det här specifika fallet lyfts kommunikationer, kompetensförsörjning och befintlig näringsprofil som viktiga egenskaper. Till exempel var det betydelsefullt att Göteborg kunde erbjuda en flygplats med ett flertal internationella avgångar. Eftersom det handlade om en marknadsdriven investering så var ytterligare en viktig faktor att företaget kunde ha säljare på plats som på en dag i princip kan nå hela norra Europa med bil. Göteborg kan på sätt fungera som en knutpunkt för HCL:s verksamhet.

Goda kompetensförsörjningsmöjligheter var också ett centralt argument. Sex utbildningsställen på universitetsnivå i Västsverige skapade goda möjligheter att rekrytera systemvetare och datavetare på masternivå. Göteborgs näringsprofil bedöms också ha haft betydelse. Digitalisering av tillverkningsindustri var ett intressant område för HCL, vilket matchas väl av det faktum att Göteborg kanske bedöms vara starkast i Sverige inom detta. HCL har också efter förvärvet fortsatt att utveckla det området i Göteborg. Platsen är på så sätt ett nav i ett ekosystem eller kluster. Investerare attraheras av Chalmers och andra utbildningsaktörer, scienceparker som Lindholmen med sin kompetens och teknik, bransch kunder och de stora tillverkande företagen. Platsen har det som HCL söker och har därmed även betydelse när det gäller förvärv, även om det inte kanske är i samma utsträckning som vid en nyetablering.

3.4.1 Prolog

Att locka till sig världens bästa

En före detta investeringsfrämjare hos Business Sweden berättar att de under början av 2000-talet riktade in sig på att få världens bästa ICT-företag, som exempelvis Microsoft och Toyota, att etablera verksamhet i Sverige inom forskning och utveckling. Det skulle kunna ske genom att anställa inhemsk personal eller genom att flytta hit kompetent arbetskraft och arbeta tillsammans med universitet och forskningsinstitut. Det handlade om att inte bara förlita sig på den kompetens och de målsättningar som stora svenska företag har. Analyser av de utländska teknikföretagens tillvägagångssätt visade att cirka 95 procent av de företag som satte upp ett utländskt forsknings- och utvecklingscenter i branschen gjorde detta genom uppköp: *”Det var ingen som kom med en affärsutvecklare och landade på Arlanda eller Landvetter med två resväskor, hyrde en lägenhet och började anställa folk. Det hände inte.”*

Sammanlagningar och förvärv

Initialt var det nästan uteslutande amerikanska företag (exempelvis Google, Intel och Sun Microsystems) som etablerade sådan verksamhet i Sverige. De tog med sig ett arbetssätt som dominerades av uppköp, då detta betraktades som en enklare och mindre riskfylld väg. När företag från framför allt Asien i större utsträckning närmade sig den svenska och nordiska marknaden, hade de generellt inte samma vana vid uppköp som de amerikanska företagen. Business Swedens investeringsfrämjare gjorde därför bedömningen att de kunde spela en roll även i arbetet med sammanslagningar och förvärv ("Mergers and Acquisitions", M&A) som man tidigare inte i samma utsträckning arbetat med. Den offentliga främjarrollen var dock inte given: *"Det vi har kämpat mest med att förstå i vårt team är om och hur vi kan vara till nytta när det gäller M&A. Orsaken till det är vad kan man göra som offentlig part, vad behöver bolagen hjälp med, hur kan vi stötta?"*

Efterfrågan på "Sverige-kunskap"

Ganska snabbt slog Business Sweden ändå fast att det fanns en roll att fylla när det gällde den typen av investeringar. Först låg fokus på själva transaktionen och uppköpet, men snabbt konstaterade Business Sweden att det inte var där det offentliga hade mest att bidra med. De utländska företagen signalerade att de hade en mängd frågor om Sverige och det legala systemet. De var oftast inte bara ute efter att köpa upp ett enskilt företag utan att bygga upp en verksamhet i Sverige. Affären var ofta en del av ett större sammanhang. Själva transaktionen var ett traditionellt uppköp, men i nästa skede efterfrågades svar på hur de kunde expandera; de behövde kunskap om vad det ställs för krav på en svensk arbetsgivare och hur man organiserar sin verksamhet i Sverige.

Business Sweden identifierade på så sätt ett nytt behov och ett nytt arbetsområde inom investeringsfrämjandet, inom ICT-segmentet, som de började vända sig mot. Deras arbete beskrivs bli mer proaktivt och uppsökande med syftet att få de utländska bolag som de identifierat som strategiskt viktiga att etablera sig i Sverige.

"Vi åkte ut, såg till att de kände till oss, såg till att vi fick reda på vad de hade för planer och sen se om vi kunde hitta någon matchning i Sverige. Snabbt byggde vi ett nätverk utomlands och även där påtalade vi att oavsett vilken typ av etablering det är så är vi väldigt måna om att få hjälpa till och se till att det blir rätt... Och så självklart vårt huvuduppdrag att marknadsföra Sverige och möjligheterna i Sverige och få dem att se styrkorna med Sverige... Bara för att det är ett uppköp så är det inte så jätteannorlunda."

3.4.2 Investeringsprocessen och partnerskapet

Uppsökande verksamhet

Business Sweden i Indien fick 2014 kännedom om att Volvokoncernen skulle sälja de delar av sin IT-verksamhet som rörde externa affärer och kunder och samtidigt lägga ut delar av sin stordatordrift på en extern part genom en partnerskapsförbindelse (outsourcing):

"We got to know that this was going to happen through our various channels and networks and through Business Region Göteborg. [...] When we heard about it we had a discussion with Business Region Göteborg. So our objective was to figure out how do we play a role in this; what value can we bring to this?"

Investeringsfrämjarna på Business Swedens New Delhi-kontor arbetade för att involvera så många indiska företag som möjligt i processen för att få fram konkurrenskraftiga "bud". De arbetade på eget initiativ (varken Volvo eller HCL sökte initialt deras hjälp) med en uppsökande verksamhet gentemot lämpliga indiska företagskandidater. Några av dem kände redan till Volvos planer: *"They were to some extent aware of and engaged with this process. But after we spoke, I think the level of interest went up. We said yes, this is a good opportunity that you should pursue from a strategic point of view."*

HCL kontaktas

Business Sweden i Indien och i Sverige beskriver den investeringsfrämjande delen av deras verksamhet som ett globalt team med ett nära samarbete och veckovisa möten.

Därför hade både Business Sweden i Indien och i Sverige vid tidpunkten en upparbetad relation med HCL. Företaget hade en liten etablering i Sverige sedan 2008, men ville växa på den nordiska marknaden. Därför var det naturligt att New Delhi-kontoret tog kontakt med koncernledningen på HCL: *"We played a major role in getting them to focus on Sweden and to understand Sweden. They needed to know if their money was at risk and about Swedish policies."* Business Sweden hjälpte också företagen att förstå arbetsmetoder, tillvägagångssätt och den svenska affärskulturen och berättar om HCL:

" We worked with them on a lot of things, because they were not that big in Sweden at that time. So we worked with them and gave them advice on how to expand their business. What would happen with the company if they bought Volvo IT, rules and regulations that they would need to know such as unions' collective agreements. [...] They were not aware of the things that would come up when they went for an acquisition of a large company like that. They would have a large Swedish workforce coming to work with them... One of the very important things we spoke to them about is the business culture integration. It is very important that the management are given some kind of training on the business cultural aspects, the differences between India and Sweden."

På frågan om Business Sweden även stöttade det svenska företaget, var svaret: *"Our engagement with Volvo during the process was limited, it was more with HCL. Being an investment promotion agency, the Indian firms are the ones we engage with more deeply, in general [...] Volvo did not ask us to find buyers. It was our own initiative. But I do recall that my colleague at that time was in touch with Volvo before the acquisition was finalized, for the purpose of finding more interesting companies."*

Volvo själva beskriver att de inte såg något behov av hjälp från främjandeaktörer eller andra offentliga stödfunktioner och lägger till: *"Jag tror inte att [Business Sweden] finns till för Volvo."* I egenskap av ett av Sveriges största företag med en omsättning på nästan 400 miljarder innan Corona-krisen arbetar företaget globalt, gör affärer världen över och utvecklar sina egna nätverk.

För Volvo handlade affären kortfattat om att få samma kvalitet till ett lägre pris. När beslutet var fattat att sälja av delar av Volvo IT:s verksamhet och outsourca deras egen stordatordrift (på fem år med möjlighet till förlängning) inleddes ett standardförfarande med en intern beslutsgrupp som skickade ut en så kallad "teaser", en A4 med information om att Nordens största IT-företag sökte intressenter. Cirka sex månader innan affärsuppgörelsen skrevs under, hade Volvo valt ut fem eller sex aspirerande företag som efter en sekretessöverenskommelse kunde ta del av ett IM ("Information

Memorandum”) med mer detaljerad information. De som var intresserade fick därefter lägga bud. I det här skedet ville Volvo inte ha för många aktörer kvar, då de måste kunna svara på frågor och föra en djupare dialog med företagen. Volvo beskriver utvärderingen av kandidaterna som mycket gedigen där för- och nackdelar vägdes. Framför allt värderades teknisk kapacitet, hur organisationen skulle fungera tillsammans med Volvo och priset. Efter hand återstod enbart två, företag och dessa fanns kvar ända in i slutet av förhandlingsprocessen. Dessa slutliga förhandlingar varade i månader och beskrivs som en intensiv process.

Totalt pågick hela affärsprocessen i ungefär 18 månader. Under den tiden kan vi inte identifiera något offentligt stöd gentemot Volvo. Detta menar Volvo är naturligt och säger: *”Det var en affär från en privat till en annan och för oss på hemmaplan... men HCL som knappt finns i Sverige och som ska ta över en väldigt stor verksamhet i Sverige och kommer från Indien, det är något annat. Jag tror att det var de som hade behov av stödet av det svenska offentliga för att ge stöd och trygghet i hur det kommer att fungera.”* Volvo understryker dock att de visst har bra relationer med det offentliga när och där det behövs.

Det mesta av arbetet hanterades därför internt där ledningen för Volvo IT hade viktig input, men Volvo tog också hjälp av ett fåtal privata aktörer som ”investment bankers” och konsultfirman Ernst & Young. *”Vi använde oss av bankexpertis. Om jag minns rätt hade vi rådgivare som hjälpte oss att kacla ut det finansiellt. De gjorde även en pitch på vilka som skulle kunna tänkas vara intresserade... Vi hade en bruttolista på möjliga kandidater som skulle kunna vara intresserade att köpa den del som var till salu”,* berättar Volvo.

Initialt deltog flera indiska företag i processen, däribland HCL. I slutändan stod det mellan dem och ett amerikanskt företag. Chefsförhandlaren berättar: *”Under förhandlingarna går man från det ena konferensrummet till det andra och så hör man olika bud och förhandlar och så går man tillbaka till de andra med konkurrentens bud.... Här hade vi två på gång som var med ända in i slutet så det var en ganska intensiv process.”* Slutligen slöts ett avtal mellan HCL och Volvo både vad gällde försäljningen och om outsourcing. Det var inget krav från Volvos sida att båda uppgörelserna skulle landa hos samma part men för HCL var det strategiskt viktigt. Outsourcingavtalet innebär att det fortfarande idag finns en nära kontakt mellan företagen. Volvo beskriver: *”Vi har regelbundna möten med HCL inklusive med deras VD en gång i kvartalet. Jag tycker att det har utvecklats till ett bra partnerskap.”*

Medan Business Sweden arbetade uppsökande och bearbetade den utländska marknaden för att hitta konkurrenskraftiga kandidater till Volvo IT-affären hade den regionala investeringsaktören i det här fallet mer av en länkande och mäklande funktion och agerade inte heller lika proaktivt: *”I förvärv är det mycket mer känsligt hur långt man går in i processen. Det finns bra och dåliga förvärv. Det är en risk där, därför är jag lite mer försiktig”,* förklarar den regionala investeringsfrämjaren och pekar på förvärv som har lett till att hela verksamheten flyttats utomlands, lagts ner eller där den svenska personalen till stor del ersatts med utländsk. *”Vi kunde berätta i världen att Volvo skulle släppa Volvo IT så att de kunde få bättre bud och vi kunde informera, men vi satt aldrig med i några förhandlingar”,* fortsätter främjaren och tillägger: *”Vi klev av när buden kom in. Det som händer när det väl är skarpt läge med Mergers and Acquisitions är att det blir ganska tyst från båda sidor. Ingenting får komma ut. De är båda börsnoterade företag”* och fortsätter: *”Men samma sekund som det är officiellt då får vi ett mejl.”*

Främjandeinsatser byter karaktär

Business Sweden berättar att arbetet efter det att affären slutförts övergår från en proaktiv till en mer reaktiv karaktär. Det handlar då om kunskap om Sverige, kulturella skillnader, integrering i det svenska samhället, kontakter och nätverk, svenska affärsmetoder och strukturer samt en rad andra områden. *”Business Swedens uppdrag är ett marknadsföringsuppdrag som vi har dragit lite längre. En sak är att få upp ett intresse, men vi måste ju också se till att det blir av. Däremot har det inte funnits något intresse från Business Sweden att vara den som levererar en massa tjänster till bolagen, utan vi hänvisar vidare till affärsjurister, eller folk som håller på med fastigheter och så. Ganska snabbt tog vi upp med [HCL] att nu har ni anskaffat er två tusen personer, så hur ska ni få ut bästa avkastning på det och hur kommer ni att använda dem.”* Att komma åt kundportföljen beskrevs som viktigt för HCL, men också den svenska kompetensen framför allt inom *”main frames”*, det vill säga stora datorer och automotive-sektorn.

I det här skedet jobbade Business Sweden och BRG i nära samverkan. Business Sweden beskriver samarbetet: *”Vi jobbar med BRG Göteborg... Det är helt transparent i de här kanalerna. Det är en förutsättning, det är så extremt få personer som jobbar med investeringsfrämjande. Vi samarbetar med dem som är i regionerna och med dem på ambassaderna. Det hade inte gått annars. Vi är för små.”*

Efter det att affären genomförts spelade också den regionala nivån en mer aktiv roll: *”Vår roll ökade när det var klart att de skulle komma. De behövde veta hur kollektivavtalet fungerar, pensionsinbetalningar och sådana frågor. De behövde prata med förbundsjurister och arbetsgivarorganisation och veta vilka advokater som arbetar inom området. De behövde komma hit, se och lära sig systemet. Vi satte ihop ett möte med bland annat Chalmers och Lindholmen. Sen var vi formellt med vid invigningen. Då var en representant från Göteborgs stad och vår vd med.”*

Samtidigt uttrycks en ödmjukhet inför de offentliga roll när Business Sweden summerar sin insats: *”Det var inte vi som introducerade dem för den svenska marknaden som sådan. Däremot så var vi med och hade under en ganska så lång tid påtalat potentialen med att växa i Sverige och att man måste vara lokal... Man höll på att bygga en organisation organiskt. Man hade inte köpt det här om man inte hade en ambition att växa i Sverige. Jag tror inte man ska underskatta den marknadsföring vi gör. Våra praktiska insatser har underlättat för dem, men de hade hittat fram ändå. De hade hittat svar på sina frågor någon annanstans. De hade säkerligen lyckats hitta vägar fram ändå. Det är inte där huvudvärdet ligger, utan att se till att få de bästa bolagen till Sverige. Sen när det gäller det praktiska i Göteborg, där gör regionen ett jättejobb. Men det är viktigare än man tror att det finns tydliga signaler från det offentliga i Sverige att man vill ha bolagen.”*

3.4.3 Epilog: Följefekter

Med övertagandet av Volvo IT, fick HCL en stor verksamhet i Göteborg. I flera media förklarade de att planen var att utveckla och göra det till ett av sina *”centers of excellence”*.

De uttalade då också tankar på att behålla all personal som ville och att kompetensen var en viktig drivkraft för köpet, inte minst stordatorexpertis. Tre år efter övertagandet, 2019, var enligt Computer Sweden⁹⁵ dock cirka 1 000 av de cirka 2 500 borta.

Kulturkrockar nämns också i sammanhanget och en facklig representant på företaget menar att det offentliga hade kunnat spela en större roll när det gällde att informera om eventuella kulturella olikheter. "Jag tror att kulturkrockarna har skrämt HCL."

Samtidigt har HCL som en följd av sina satsningar i Göteborg fått utmärkelsen "Key to the Heart of Gothenburg Award år 2017". Det är en utmärkelse till företag med de mest betydelsefulla internationella satsningarna i Göteborg. BRG menar också att det är lättare att få fler företag till Göteborgsområdet när de kan peka på denna satsning som en referens.

För att lättare få behålla specifik kompetens och för att tydliggöra företagets position på marknaden har HCL etablerat flera Centers of Excellence i Göteborg: Mainframe Center of Excellence och Automotive Center of Excellence. Det innebär att företaget bygger sin globala kompetens inom digital teknik i bilindustrin i Göteborg. När HCL internationellt har projekt kopplade till bilindustrin involveras ofta personalen från Göteborg.

I augusti 2020 invigdes även ett tredje center inom cybersäkerhet, Cyber Security Fusion Center, i Torslanda. Det är det första sådana centret utanför Indien och USA. Enligt BRG och Business Sweden är de nya investeringarna "ett kvitto på att det har gått bra i Göteborg". Centret kommer att användas som hub eller knutpunkt för det växande affärsområdet cybersäkerhet i Sverige och Europa.

3.4.4 Identifierade aktörer

Förvärvet som HCL gjorde av Volvo IT (samt avtalet om partnerskap som ingicks) var belagt med hög sekretess. Det var en uppgörelse mellan två börsnoterade företag. De aktörer som identifierats redovisas i tabell 8 nedan.

Tabell 8 Identifierade aktörer HCL per tidsperiod

Tidsperiod	Identifierade aktörer
Prolog: Ingångsvärden (nyheten om försäljningen blir känd)	HCL, Business Sweden Indien och Sverige samt Business Region Göteborg.
Kontaktetablering	HCL och Business Sweden Indien.
Budgivningsförfarande och förhandlingar	Business to business (Ernst & Young, bankexpertis)
Efter affären/under övergången	HCL, Business Sweden Indien och Sverige samt Business Region Göteborg (Chalmers och Lindholmen Science Park).

⁹⁵ Computer Sweden, (2019), "Nu kommer nästa runda – HCL varslar 250 tjänster i Göteborg".

Tidsperiod	Identifierade aktörer
Epilog: Följdeffekter	<i>HCL, Business Sweden Indien och Sverige samt Business Region Göteborg</i> (Svårt att säga vilka övriga relationer HCL har utvecklat)

Anmärkning: Aktörerna är schematiskt indelade i två grupper. Aktörer som varit mer aktiva, vidtagit konkreta åtgärder eller fattat beslut är kursiverade. Fasindelningen speglar huvudtemat för perioden och utesluter inte att vissa händelser eller aktörer även förekommer i andra faser.

4. Aktörernas uppfattning om investeringsprocessen och främjandesystemet

I detta kapitel har vi sammanställt de synpunkter som våra respondenter har tagit upp i intervjuerna. Det rör sig om egenvärdering av roller såväl som uppfattade hinder och trögheter i systemet samt konkreta förslag på förändringar. Vi påminner om att studien utgår från de faktiska genomförandeaktörerna och deras perspektiv. Vi återger alltså aktörernas åsikter och reflektioner utan att ta ställning.

Vi har delat in synpunkterna i tre huvudkategorier. Den första handlar om organisationer och roller, den andra är mer inriktad på åtgärder och verktyg medan den tredje i en punktlista sammanfattar de investeringserfarenheter/attraktionsfaktorer som vi identifierat hos de två nyetableringsfallen.

4.1 Organisationer och roller

Hur ser aktörerna själva på sin investeringsfrämjande roll?

Med hjälp av en enkät har vi frågat de identifierade aktörerna om deras egen uppfattning om sin organisations roll i det investeringsfrämjande systemet. Bedömer de att de arbetar investeringsfrämjande? Har de ett formellt uppdrag att göra det? Aktörerna ombads även att kort beskriva sin organisation. I tabell 9 nedan redovisas en kort sammanställning av svaren. Vissa reflektioner kan göras. Flera aktörer bedömer själva att de arbetar investeringsfrämjande utan att ha ett formellt uppdrag. I vissa svar framträder en osäkerhet om huruvida de har ett formellt uppdrag eller ej. Några aktörer efterlyser också ett tydligt regeringsuppdrag för deras egen del. Vi ser även att aktörer inom samma kategori av organisation delvis gör olika tolkningar av sina uppdrag. Sammantaget väcker det frågan om det kan behövas en översyn av kretsen offentliga aktörer med utpekade investeringsfrämjande uppdrag.

Tabell 9 Sammanställning av identifierade aktörer samt deras egen uppfattning om främjandeuppdrag

Aktör	Fall	Presentation av verksamhet	Främjande-verksamhet /uppdrag	
			Egen-bedömd	Formellt uppdrag
Skellefteå kommun	NV	Skellefteå kommun. Kommun i Västerbottens län med cirka 73 000 invånare. Inom kommunkoncernen finns bl.a. Skellefteå Kraft (energibolag), Skellefteå Industrihus (fastighetsbolag), Skebo (allmännyttigt bostadsbolag). Cirka 9 000 anställda inom kommunkoncernen.	Ja	Nja
Energimyndigheten	NV	Vårt uppdrag på enheten är att bidra till minskade CO2-ekvivalenter genom att driva program för svenska energiinnovationer (SME:s) för marknadsintroduktioner i prioriterade marknader där det finns ett tydligt behov. Vårt	Ja	Ja

Aktör	Fall	Presentation av verksamhet	Främjande- verksamhet /uppdrag	
			Egen- bedömd	Formellt uppdrag
		fokus ligger på att identifiera samarbeten med industriella partners och kunder samt att se till att investeringar sker i dessa bolag. Våra andra delmål är att skapa tillväxt och arbetstillfällen i dessa bolag.		
Vinnova	NV	Vinnova är en statlig myndighet som arbetar med att finansiera innovationsprojekt i tidig utvecklingsfas. Den årliga budgeten är cirka 3 miljarder kronor och myndigheten finansierar all form av innovationsverksamhet förutom den som är direkt relaterad till energirelaterade frågor där Energimyndigheten är ansvarig myndighet. Generellt kan sägas att Vinnovas medel används för att skapa nya former av samverkans-konstellationer, ofta mellan olika typer av aktörer i innovationssystemet, såsom akademi, näringsliv, forskningsinstitut, offentlig sektor och civilsamhället.	Ja	Nej
Business Sweden	NV, LA, HCL, VA	Business Sweden, har det nationella ansvaret för det statliga export- och investeringsfrämjandet. Business Sweden hjälper svenska företag att öka sin internationella försäljning och utländska företag att investera och expandera i Sverige.	Ja	Ja
Node Pole	NV	Vi ägs 50/50 av Vattenfall och Skellefteå Kraft. Vårt uppdrag är att främja nyetableringar av elintensiv industri i Sverige. Vi gör detta främst genom att marknadsföra Sverige globalt, stödja regioner och kommuner samt hjälpa potentiella investerare att hitta platser i Sverige som passar deras behov.	Ja	Ja
Vattenfall	NV	Ej svarat		
Skellefteå Kraft	NV	Skellefteå Kraft är Sveriges största kommunala energibolag, med cirka 600 medarbetare och cirka 4 miljarder i omsättning. Vi hanterar alla delar av energibranschen från produktion till distribution och slutkund	Ja	Ja
Länsstyrelsen AC	NV	Länsstyrelsen är en myndighet som är regeringens företrädare i Västerbotten. Den viktigaste uppgiften är att arbeta för att riksdagens och regeringens beslut får genomslag i länet och samtidigt ta hänsyn till regionala förhållanden och förutsättningar. I uppdraget från regeringen står det att Länsstyrelsen ska bidra till länets utveckling, främja regional tillväxt och förenkla för företag.	Ja	Ja
Region Västerbotten	NV	Region Västerbotten utvecklar för närvarande en internationaliseringsverksamhet med syfte att	Ja	Nej

Aktör	Fall	Presentation av verksamhet	Främjande- verksamhet /uppdrag	
			Egen- bedömd	Formellt uppdrag
		vara en proaktiv aktör för ökad internationalisering av det västerbottniska näringslivet genom ökad export och fler investeringar/etableringar.		
Luleå tekniska universitet	NV	Luleå tekniska universitet bedriver högre utbildning och forskning. Vid slutet av 2019 hade universitetet totalt 69 forsknings- och forskarutbildningsämnen. Universitetets forskningsresultat har under året bidragit till förnyad kunskap och innovationer med stark koppling till de globala samhällsutmaningarna för hållbar utveckling. Forskningen är ofta tillämpad och sker i samverkan med industri och andra samhällsaktörer.	Nja	Nej
Umeå universitet	NV	Umeå universitet är ett lärosäte med mer än 4 000 anställda och 33 000 studenter. Utbildning och forskning erbjuds inom alla vetenskapsområden och även om universitetens utbildningar är koncentrerade till Umeå pågår omfattande utbildnings- och forskningsarbete även utanför campus digitalt och fysiskt på olika platser i norra Sverige.	Ja	Nja
Mittuniversitetet	NV	Huvudsakligt uppdrag är som statligt universitet att bedriva utbildning och forskning samt samverka med omgivande samhälle. Samma uppdrag som övriga högskolor och universitet i Sverige. Vi finns i Sundsvall och Östersund med ett brett utbud av utbildningar på både campus och distans. Forskning inom över 50 vetenskapliga ämnen samt åtta profilerade forskningscentra. Cirka en miljard i omsättning, 20 000 studenter och 1 200 anställda.	Nja	Nej
Trafikverket	NV, LA	Uppdraget är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar	Ja	Nja
Mark- och miljödomstolen, Umeå	NV	Ej svarat		
Tillväxtverket	NV, LA	Tillväxtverket arbetar för att stärka företagens konkurrenskraft. Det gör myndigheten genom att skapa bättre förutsättningar för företagande och attraktiva regionala miljöer där företag utvecklas. Tillväxtverket ska enligt regeringens instruktion främja ett aktivt regionalt tillväxtarbete i länen samt i det arbetet utveckla	Ja	Nja

Aktör	Fall	Presentation av verksamhet	Främjande- verksamhet /uppdrag	
			Egen- bedömd	Formellt uppdrag
		förutsättningarna för dialog, samarbete och lärande mellan olika relevanta aktörer på nationell, regional och lokal nivå.		
Yrkeshögskola (Myndigheten för yrkeshögskolan, MYH))	NV, VA	MYH ansvarar för bl.a. yrkeshögskolan. Utbildningsanordnare ansöker till MYH om att få bedriva eftergymnasial yrkesutbildning. Ansökan ska utgå från arbetslivets faktiska behov av kompetens (innehållsligt och volymmässigt). Det förutsätts att arbetslivet är med i planeringen och genomförandet av en utbildning. MYH beslutar om vilka utbildningar som ska ingå i yrkeshögskolan.	Ja	Nej
Arbetsförmedlingen AC	NV, HCL	Vårt uppdrag handlar i grunden om att bidra till en väl fungerande arbetsmarknad. Vi hjälper arbetssökande och arbetsgivare att hitta varandra. En viktig uppgift för oss är också att rusta de som står långt ifrån arbetsmarknaden. På så sätt bidrar vi till att förhindra utslagning och öka sysselsättningen. En reformering av uppdraget pågår, beräknas genomförd 2022.	Nja	Nej
Tillväxt Motala	LA	Tillväxt Motala AB är Motalas medlemsägda näringslivsbolag och är en leverantör till Motala kommun av till exempel. näringslivsutveckling, platsmarknadsföring samt investering och etablering.	Ja	Ja
Motala kommun	LA	Motala kommun, 43 500 invånare i Östergötland. 4 000 medarbetare i fem förvaltningar. En kommun som arbetar med tillväxtfrågor inom ramen för det kommunala grunduppdraget. Stor omväxling från industristad till småföretagande i handel- och tjänstesektorn.	Ja	Nej
Östsam	LA	Upphört		
Länsstyrelsen E	LA	Länsstyrelsen har ett brett uppdrag inom olika områden. Det innebär också att vi inom myndigheten har olika roller och ska fungera både som utvecklingspartner i frågor som rör länets utveckling, som tillsynsmyndighet och som beslutsfattare. Länsstyrelsen i Östergötlands vision är "Ett livskraftigt Östergötland" där vi både påverkar och påverkas av vår omvärld och den kommunala, regionala och nationella politiken. Vi arbetar på uppdrag av regering och riksdag.	Ja	Nja
Region Östergötland	LA	Skapa förutsättningar för en utveckling som leder till en hållbar tillväxt i alla delar av landet	Ja	Ja

Aktör	Fall	Presentation av verksamhet	Främjande-verksamhet /uppdrag	
			Egen-bedömd	Formellt uppdrag
		och som utgår från de lokala och regionala förutsättningar som råder.		
Mark- och miljödomstolen, Växjö	LA	Ej svarat		
Stockholm Business Region inklusive Invest Stockholm	VA	Stockholm Business Region är ett helägt bolag till Stockholms stad och del av Stockholms Stadshus AB. Bolaget är tillsammans med sina två dotterbolag; Visit Stockholm och Invest Stockholm, ansvarig för att marknadsföra och utveckla Stockholm som etablerings- och turistdestination under varumärket Stockholm – The Capital of Scandinavia.	Ja	Ja
Solna stad	VA	Solna är kommunen där förutsättningarna för att starta och driva företag är bäst enligt Svenskt Näringslivs ranking Företagsklimatet. Solna har vunnit rankingen tretton år i rad och kommunen Solna stad bedriver ett ständigt förbättringsarbete för att säkerställa att den positiva utvecklingen fortsätter. Solna stad erbjuder välfärd och service till alla som bor, lever och verkar/investerar i Solna.	Ja	Nja
Region Stockholm	VA	Region Stockholms uppdrag som regionalt utvecklingsansvarig aktör är att främja en hållbar regional utveckling och attraktionskraft i Stockholmsregionen. Uppdraget finns reglerat i förordningen om regionalt tillväxtarbete och i en lag om regionalt utvecklingsansvar. Genom dialog och samverkan samordnar vi och leder utvecklingsarbetet genom regionala strategier och program inom ett antal utvecklingsområden.	Ja	Nja
Business Region Göteborg	HCL	Bistår företag som vill etablera sig eller investera i Göteborgsregionen. Det kan också vara strategiska samarbeten inom R&D samt joint ventures. Investeringshjälp, branschkontakter, möjligheter till samverkan, fakta och statistik, mark och lokaler, relocationservice, kvalificerad rådgivning samt rekrytering, är några exempel.	Ja	Ja

Anmärkning: Fall NV = Northvolt; LA = Lalandia; VA = Valneva; HCL = HCL. Tabellen bygger på aktörens egen beskrivning och uppfattning om sin investeringsfrämjande roll: dels en egen bedömning om de själva arbetar investeringsfrämjande, dels en bedömning om de har ett sådant formellt uppdrag. Svaren är i så gott som alla fall betydligt längre och exemplifierande. Av utrymmesskäl återges allt inte här. "Nja-svaren" ska tolkas som att aktören inte kan ta en tydlig ställning. Exempelvis kan svaren innehålla formuleringar som att man indirekt verkar i den riktningen eller att de saknar ett explicit uppdrag, men tycker sig genom bredare uppdragsformuleringar ändå ha visst stöd för sådan verksamhet.

Källa: Egen enkät via e-post

Heterogena aktörer kräver flexibilitet i systemet

Ett välfungerande främjandesystem betraktas av alla respondenter som viktigt för att systematiskt kunna arbeta med Sverige som ett attraktivt land för investeringar. Ord som nämns i sammanhanget är transparens, tydliga roller och uppdrag, relevanta resurser i förhållande till uppdrag, erfarenhetsdelning och lärande samt mer generell effektivitet i själva åtgärderna. Hur främjandearbete organiseras och utförs anses ha stor betydelse för utfallet.

I de flesta intervjuerna i nyetableringsfallen framkommer observationer och åsikter om en stor heterogenitet inom främjandesystemets delar vad gäller resurser och förutsättningar. Det uttrycks som betydelsefullt att sådana olikheter och efterföljande behov av flexibilitet tas i beaktande i diskussioner om systemets funktion och roller. Nedan återges exempel på dessa synpunkter.

På den lokala nivån finns allt från kommuner med stor egen erfarenhet och ett proaktivt arbetssätt till de som saknar strategier, utpekad personal eller vana vid sådana uppgifter. Det innebär, menar respondenterna, att regionala främjandeaktörer också kan möta helt olika förväntningar och behov i sina kommunikationer med kommunerna. En av de kommuntjänstemän vi intervjuat kommenterar det så här: *"I vissa fall kan det finnas enskilda kommuner som sitter på betydligt bättre kompetens än regionen. För sådana kommuner kan den regionala aktören ibland uppfattas som en brandvägg, ett onödigt mellanled."* För mer resurssvaga kommuner kan motsatsen gälla: *"Ibland blir de absolut nödvändiga för kommuner med andra förutsättningar."* En regional företrädare tycker sig till och med se en utveckling där vissa mindre kommuner nu får ökande problem med att över huvud taget finansiera en näringslivsfunktion, vilket hen menade ytterligare ökar betydelsen dels av att regionen kan kliva fram, dels av ett utvidgat samarbete mellan kommunerna.

Motsvarande spridning finns även bland regioner, om än kanske i något mindre omfattning. Vissa regionala aktörer (till exempel Stockholm, Skåne och Västra Götaland) gör omfattande insatser, såväl för mottagning av förfrågningar som genom proaktiva initiativ. De starkaste regionala aktörerna kan ha resurser att jobba på en internationell marknad som i det närmaste motsvarar eller kanske till och med överstiger resurserna hos Business Sweden. Andra kan ha betydligt blygsammare verksamhet med enbart projektfinansiering och sakna fast anställd personal. En respondent uttrycker det som följer: *"Sådana starka regionala projekt får en stor fördel och då faller systemet med en ingång till Sverige som sen ska kanaliseras ut. Vissa regioner förväntar sig den här servicen från nationell nivå."*

Skillnaderna i resurser och personalstyrka får också andra konsekvenser, enligt våra respondenter. De större regionala investeringsfrämjande organisationerna har generellt andra förutsättningar att arbeta proaktivt mot de utlandsägda företagen och att snabbt svara på intresseförfrågningar. De har större erfarenhet av processerna och färdiga "paketlösningar" och presentationer. Scenariot att "stark blir ännu starkare" lyfts därför fram. Samtidigt finns andra fördelar med mindre regioner. En investeringsfrämjare förklarar: *"Det blir lättare att överblicka, lättare att samlas i mindre områden. Men mindre områden måste våga välja bort vissa områden, de kan inte springa på alla bollar, utan måste hitta sina styrkeområden."* Eller som en annan investeringsfrämjare uttrycker det: *"Vill kommunalråden jobba med allt, då måste man ha finansiering för att jobba med allt."*

Hur dialogen mellan den nationella aktören (Business Sweden) och kommunerna ska ske är också beroende av kommunernas resurser och erfarenhet, hävdas det. I intervjuerna framkommer å ena sidan en förståelse för att det är mer hanterligt att arbeta via de 21 regionerna än att kommunicera direkt med 290 kommuner. Å andra sidan kan, som nämndes tidigare, de mer erfarna och resursstarka kommunerna uppleva det som en omväg som försenar och försvårar processen.

En investeringsfrämjare lyfter fram regionens roll: *”Regionen måste vara tratten. En regional leverans- och koordineringsfunktion måste finnas, det går inte annars med så många kommuner. Men då en region som jobbar nära kommunerna och kan förstärka deras kompetens. Det handlar inte bara om att växla upp finansiella medel utan också med kompetensrelaterade värden.”* Den andra aspekten kan illustreras med en kommuntjänstemans åsikt i frågan: *”För oss känns det som en onödig mellanhand, eftersom det ändå är vi som ska leverera erbjudandet och behöver ha den där närmare kontakten. Ju mindre mellansteg desto bättre.”*

Olika nivåer, olika roller

I flera av våra nyetableringsintervjuer framförs ett behov att lysa igenom främjandeaktörernas rollfördelning och klarlägga vad var och en, på olika nivåer, kan bidra med. Här framträder om inte en kunskapsbrist så i alla fall en osäkerhet. Det gäller såväl horisontellt mellan olika aktörer på samma systemnivå som vertikalt mellan nivåerna. Det gäller att förstå varandras roller (lokalt, regionalt och nationellt) och när olika aktörer behöver träda in. Betydelsen och närvaron av en specifik aktör kan variera över tid och bero på var i processen man tittar. En kommuntjänsteman förklarar: *”Det kan finnas ett visst behov av aktörer i fasen när man jobbar intensivt med att få etableringen, sen tillkommer det andra under nästföljande fas, och så fortsätter det.”*

Vid nyetableringar, menar våra respondenter i princip enhälligt, att den *lokala nivån* (i regel kommunen) är mycket betydelsefull. Investeringar sker i en lokal miljö och därmed blir den lokala nivåns kunskap och rådighet betydelsefull. Respondenterna menar att beslutet om en större investering föregås av en urvalsprocess som innehåller ett batteri av olika frågor att ta ställning till. Då dessa frågor till stor del ligger inom kommunens mandat involveras automatiskt stora delar av den kommunala organisationen. Därmed följer också ett övergripande ansvar. En investerare pekar särskilt på betydelsen av en närvarande aktiv lokal aktör som kan presentera ett värdeerbjudande samt skapa och upprätthålla en god kontakt med potentiella investerare.

När det gäller Lalandias etablering framkommer också en synpunkt om förtjänsten med att ha en lokal näringslivs- och investeringsfrämjande aktör utanför den kommunala organisationen, och som dessutom det lokala näringslivet stod bakom. En ledande kommunpolitiker kommenterar det så här: *”Jag tror inte att investeringen med Lalandia hade blivit av utan den organisatoriska konstruktionen vi hade med Tillväxt Motala. Det går inte jobba med ett börsnoterat företag och utväxla information i en lång investeringsprocess utan att sådana handlingar blir offentliga inom kommunen. Och det hade inte fungerat för Lalandia som börsnoterat företag.”⁹⁶*

⁹⁶ Såväl marknadspåverkande information som insiderinformation i ett börsnoterat företag måste meddelas marknaden omgående. Se t.ex. EU:s marknadsmissbruksförordning (Mar) samt SFS 2016:1306.

Regionens roll framstår som mer begränsad och kan handla om att *"växla upp kommunens resurser"* genom att bidra finansiellt eller med kapacitet när det gäller vissa kunskapsunderlag, statistik eller analyser. En regiontjänsteman pekar på just detta när hen reflekterar över sin egen organisations roll: *"Jag tycker att det är den regionala rollen. Små kommuner har generellt begränsad analyskapacitet så vi ser en roll att hjälpa till med underlag som dom sen kan använda."* Bollplanksfunktion är också ett begrepp som återkommer när det gäller regionens stöd till en enskild kommun. Däremot har inte regionerna varit drivande i något av de två nyetableringsfallen vi undersökt.

När det gäller expansions- och förvärvsinvesteringarna har de regionala investeringsfrämjande organisationerna en betydligt starkare roll, medan kommunen inte beskrivs som speciellt aktiv gentemot de utlandsägda företagen. Kommunen ges i stället en mer traditionell roll, när det gäller ärenden som tillsyn och bygglov. Den stöttar även upp indirekt med sitt arbete med större frågor som bostadstillgång, infrastruktur, tillgänglighet och till viss del kompetensförsörjning – förutsättningar som ska gagna många företag i området – och deltar inte nämnvärt i företagsspecifika frågor. *"Vi har alltid haft Life Science-sektorn som en viktig sektor som vi försöker skapa förutsättningar för, men vi går väldigt sällan in med företagsspecifikt stöd för det anser vi egentligen inte att vi kan. Eller får lov att göra enligt kommunallagen"*, säger en kommuntjänsteman.

De regionala investeringsfrämjande organisationerna i de två expansions- och förvärvsinvesteringarna har sin bas i två av Sveriges storstadsregioner, Stockholm och Göteborg, som har väl utvecklade organisationer med 8–10 regionala investeringsfrämjare, vilket generellt inte är representativt för Sveriges regioner. De har båda aktiva roller i investeringsprocesserna, om än något mindre när det gäller förvärvet som sköts *"business to business"* under stark sekretess. Investeringsfrämjaren i förvärvsfallet uttrycker, som tidigare citerats, att det inte finns några garantier för att ett förvärv av det här slaget nödvändigtvis blir positivt för regionen. Det inträffar att hela verksamheten flyttas, att svensk personal ersätts av utländsk eller att stora delar av verksamheten läggs ner. Därför väljer den investeringsfrämjande organisationen att inta en lite mer försiktig roll. Däremot samverkar den aktivt med Business Sweden när det gäller att förmedla kunskap om Sverige och regionen och att sätta ihop delegationsresor och möten med lokala och regionala aktörer. Samtliga involverade främjandeaktörer i förvärvsfallet förefaller ha en möjliggörande och sammankopplande roll.

I expansionsfallet beskrivs alla investeringsfrämjarna arbeta nära det utlandsägda företaget och förse företaget med såväl anpassade analyser om Sveriges styrkor som förslag på potentiella lokaliseringar för expansionen. Kunskapen som främjarna bistår med om Sverige och kulturella skillnader lyfts i båda fallen fram som mycket viktiga och som något som kan utvecklas ytterligare. Den sammanlagda aktörskartan och dess funktioner beskrivs som svåröverskådlig från ett utländskt företagarsperspektiv.

Bilden som ges i expansions- och förvärvsfallen från regional, nationell och internationell nivå är av ett system med väl samverkande och kompletterande aktörer. Dock finns det en oro över de genomförande-/organisationsförändringar som skett på Business Sweden (se avsnitt 1.1) som sedan våren 2020 uppges fått konsekvenser på både arbetets organisering och personalstyrkan: *"There is no dedicated investment team in Sweden. No investment function at the head office"*, beskriver ett av Business Swedens utlandskontor. Samma syn delas av flera svenska respondenter: *"Investeringsfrämjandet finns inte längre i*

form av en organisation." Det uttrycks också en oro för att väl utvecklade samarbetsstrukturer nu riskerar att försvinna samt att kompetens och lång erfarenhet av investeringsfrämjande kan gå förlorade. I sammanhanget poängteras även att export- och investeringsfrämjande är två helt olika arbetssätt med olika kunder och olika erbjudanden. Medan exportsatsningar kan genomföras på kortare tid, handlar investeringsfrämjande många gånger om relationer på lång sikt som även utvecklas över lång tid. Det krävs stor branschspecifik kunskap för att bygga förtroende. En av främjarna förklarar: *"IT-branschen har sina professionella nätverk, Man måste kunna sin bransch."*

Så gott som alla respondenter ser en roll för den nationella aktören Business Sweden som också har resurser att agera med utlandsstationerad personal. En investeringsfrämjare säger så här: *"Deras utlandsteam är en fantastisk resurs för oss, finns på plats, talar språket, förstår kulturen och kan boka upp möten på rätt nivå."* En sådan roll bedöms som tydligast värdefull tidigt i en process: *"Det finns tveklöst informationsbrister om Sveriges erbjudande bland företag som överväger utländska investeringar och därmed helt klart ett behov av att informera."* En sådan geografisk närvaro ger möjligheter att träffa intressanta företag på plats, delta i mässor och kunna förmedla "Sverige-fakta" på ett trovärdigt sätt. En kommuntjänsteman menar att: *"De blir det officiella Sveriges röst – i princip en förlängning av regeringen."* Exempel som ges på sådana "Sverigefakta" är att information om visumbestämmelser, lagstiftning, arbetsmarknaden, skattesystemet eller hur miljöprövningen fungerar.

En annan funktion som nämns både av investerare och lokala aktörer är att presentera ett antal tänkbara etableringsorter inom Sverige för en intresserad investerare. Dessa uppgifter är det ingen av våra respondenter som menar att en lokal eller regional aktör i stället kan eller bör överta. De senare aktörerna lyfter dock fram betydelsen av samverkan och dialog i dessa sammanhang.

Samtidigt som alla respondenter betonar Business Swedens utlandskontor som deras unika spets, hörs också några röster om deras organisatoriska hemvist: *"Det hade absolut underlättat om vi hade tillhört Näringsdepartementet då hade vi alla haft samma mål – tillväxt i Sverige. Det är mer fokus på diplomati på Utrikesdepartementet"*, säger en investeringsfrämjare. Närvaron i utlandet, att ha kontor i ett visst antal länder ställs mot att mäta hur mycket verksamheten bidrar till svensk tillväxt.

När det gäller Business Swedens roll gentemot den "mottagande" sidan, det vill säga regioner och kommuner möter vi vissa uppfattningar om oklarheter. En regiontjänsteman säger: *"Jag tror inte att vi som regioner förstår deras uppdrag."* Likartad uppfattning framförs av en kommuntjänsteman: *"Jag vet inte riktigt vad Business Sweden förväntas att göra, vilket uppdrag de har."* Olikheter i prioriteringar på regional och nationell nivå kommer också fram i en kommentar från en regiontjänsteman: *"När vi sagt att vi behöver hjälp med något av de styrkeområden vi identifierat i vårt 'smart-specialiseringsarbete' svarar de – nej, vi jobbar inte med era styrkeområden."*

När ett intresserat företag väl bestämt sig för Sverige och övergår till att värdera olika lokaliseringalternativ anser flera respondenter att den nationella aktörens roll minskar kraftigt. Investeringar sker i en lokal miljö och därmed blir den lokala nivåns kunskap och rådighet betydelsefull. En kommuntjänsteman menar att en sådan kunskap kräver

lokal närvaro: *”Det är en utmaning för en nationell aktör att känna till saker om platser som man inte har nära kontakt med.”* Ytterligare en kommuntjänsteman är inne på samma spår, men öppnar också upp för att den nationella aktören kan få en större roll längre fram i processen: *”Ska det vara en nationell aktör som har kundkontakter och annat, jag tror inte riktigt på det. Jag tror att det är den som levererar erbjudandet som behöver ha den här täta dialogen. Som sen kanske behöver bistånd och skickliggörande av de som är erfarna, men låt oss hellre ta det då.”*

Lakttagelsen att aktörer kan ha varierande aktivitetsnivå i olika faser innebär också ett informationsbehov. Under resans gång, när investeringsprocessen kommit längre, blir de regionala och nationella perspektiven – deras åtgärder och resurser – allt viktigare. Men det kan vara en utmaning att sprida kunskap så att alla nivåer får den processinsikten, och får den tillräckligt tidigt. En kommuntjänsteman påpekar att det inte alltid är enkelt: *”Om man har jobbat väldigt intensivt och länge på lokal nivå så förstår man alla utmaningar, men det tar en tid att väcka den kunskapen både på regional och nationell nivå. Och alla nivåer behövs.”*

Hur transparent investeringsprocessen är påverkar även främjandeaktörers sätt att arbeta. När det föreligger sekretess (till exempel när ett börsnoterat aktiebolag är involverat) är det svårare att agera för en offentlig aktör. En regiontjänsteman ser utmaningen, men menar att det ändå bör gå att hantera: *”Vi skulle nog kunna lösa det, men jag är nu osäker på hur vi skulle gå tillväga.”*

Det nationella perspektivet kan brista

Ur ett nationellt perspektiv (benämns ibland ”AB Sverige-perspektivet”) menar flera aktörer att det finns förbättringsmöjligheter. En investeringsfrämjare argumenterar för nationell konkurrenskraft och säger: *”Det som är viktigt är att involvera alla aktörer som genom samarbete skulle kunna skapa ökad konkurrenskraft för olika svenska alternativ.”* Det framkommer också en förväntan på att offentliga aktörer mer allmänt bör se sig som en del i ett främjandesystem, oavsett om de har ett sådant formellt uppdrag eller inte. Den uppfattningen finns hos många respondenter och en investeringsfrämjare uttrycker det så här: *”Även om en aktör inte har det formella uppdraget eller ansvaret i sin instruktion måste man vara behjälplig i det fall där det blir ett investeringscase med koppling till deras verksamhet. De är en del i ett system. Som offentlig aktör tycker jag det är ens plikt att vara det.”*

En annan aspekt på helhetssynen handlar om regionala investeringsfrämjandeaktörer.⁹⁷ Deras närhet till kommunerna lyfts av många fram som mycket viktig, men samtidigt finns röster som pekar på förbättringsmöjligheter när det gäller samordning och samverkan. Upparbetade erfarenheter och specialiseringskompetens bör, enligt dessa respondenter, snarare betraktas som en nationell, kollektiv resurs än något som tillhör en viss region inom vissa administrativa gränser. En investeringsfrämjare menar i den andan: *”Idag är man inte samma aktör [...] man ska jobba för Sverige, inte vara geografiskt inlåst till en region [...] kunskap och erfarenheter i en region eller kommun borde komma hela Sverige till nytta. Bättre att skära på bransch och typ av investering än geografi.”*

⁹⁷ Benämns ibland även med förkortningen regionala IFO (Investeringsfrämjandeorganisation) eller regionala IPA (Investment Promotion Agency).

I den diskussionen återkommer flera respondenter också till den tidigare redovisade uppmaningen att inte glömma bort de lokala och regionala skillnader som finns när det gäller resurser och mognadsgrad.

Om helheten kan sägas vara "AB Sverige" så kommenterar en investeringsfrämjare också "dotterbolagens" namn, det vill säga de regionala investeringsfrämjande organisationerna. Ofta har de ett namn som förknippas enbart med ett län eller en region (till exempel Business Region Skaraborg eller High Coast Invest). Genom att utelämna varumärket "Sweden" menar hen att dessa namn egentligen bygger ett svenskt pussel för utländska investerare. Respondenten efterlyser i stället en varumärkeslogik där namnet på varje regional investeringsfrämjande organisation borde innehålla huvudledet "Business Sweden" åtföljt av en regional beteckning (till exempel Business Sweden Skaraborg eller Business Sweden High Coast). *"Det måste väl vara mycket bättre för företaget X som kommer från Kina och ska titta på Sverige om de konsekvent möter varumärket Sverige även om de överväger lokalisering i tre olika regioner."*

Det kan också vara lätt att tappa "Sverigeperspektivet" på regional och lokal nivå: *"Det finns kommuner som tycker det är bättre att Facebook landar i Tyskland än i grannkommunen och då måste man lyfta lite och se Sverige-perspektivet. Ibland får de investeringen, ibland vi. Där har Business Sweden en viktig roll så att inte 20 kommuner står och skriker att vi vill ha Facebook."*

I förvärvsfallet kommenteras en upplevd skillnad mellan exportfrämjande och investeringsfrämjande: *"Investeringsfrämjandet är primärt inte för att hjälpa svenska företag, utan för att hjälpa Sverige. Det innebär att Volvo inte behöver förstå främjandet, det är inte Volvo som ska avgöra om investeringsfrämjandet är värdefullt, utan det är regeringen, uppdragsgivaren."* I just detta fall uttrycker även Volvo själva att Business Sweden inte i första hand finns till för att stötta ett företag i världsklass med sina egna internationella nätverk utan att deras främsta roll är gentemot de utländska företagen.

Den regionala nivån – betydelsen av långsiktighet

På den regionala nivån är det vanligt att det investeringsfrämjande arbetet bedrivs i projektform (normalt 2–3 år), ofta med någon form av extern delfinansiering, vanligtvis EU:s regionalfond. Flera respondenter lyfter fram problem med detta. De pekar på att korta projektider gör det svårt att rekrytera rätt kompetens, bibehålla kvalitet och upprätthålla kontakter. I flera intervjuer lyfter respondenter upp ett relativt nyligen presenterat utredningsförslag om fasta främjanderesurser till regionerna och menar att det vore en positiv åtgärd.⁹⁸ En regiontjänsteman som är positiv till förslaget ser gärna att det åtföljs av ett formellt uppdrag: *"Det borde gå att lägga in investeringsfrämjande i våra villkorsbrev och kombinera det med fasta resurser."* Samtidigt uttrycks en oro för att förslaget kanske inte genomförs: *"I stället för att bygga upp nya organisationer för investeringsfrämjande så är de befintliga regionerna en möjlighet om man vill stötta kommunerna."*

⁹⁸ I utredningen föreslås bl.a. insatsen: "...basanslag från staten motsvarande en heltidstjänst per region" samt "Finansieringen villkoras mot en lika stor finansiering från respektive region." SOU 2019:21, "Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige", s. 101.

Investeringsfrämjande har även en dimension av förtroendebyggande

I princip samtliga respondenter lyfter fram betydelsen av så kallade "mjuka" värden i etableringsprocessen med Northvolt och Lalandia. En investeringsfrämjare återkommer fler gånger till uttrycket *"we are in the business of trust"*.⁹⁹ De "hårda" parametrarna som till exempel kompetensförsörjning, tillgång till el, mark, vatten, marknadsunderlag, geografiskt läge måste givetvis uppfyllas, men relationsrelaterade värden uppges också spela en betydande roll. En kommundiensteman som själv varit operativt involverad i investeringsprocesser uttrycker det så här: *"Dom här sakerna [etableringar av exempelvis Microsoft och Amazon], händer inte bara rent rationellt utan det här är ett sälj- och relationsjobb."* Liknande åsikter framförs av en investeringsfrämjare som också lägger till en tidsdimension: *"Det finns någon sorts romantisk bild att man åker ner i samlad tropp och man gör en Power Point presentation där man sedan kommer överens tillsammans med bolaget. Det är så långt från verkligheten att det finns inte. Det handlar om ett relationsbygge som rör sig över flera år och som bygger på förtroende."*

4.2 Åtgärder och verktyg

Behov av kompetenshöjande åtgärder

Värdet av en hög mottagningskapacitet, det vill säga kompetens att attrahera, slutföra och eftervärda investeringar framhålls som fundamentalt. Så gott som alla respondenter menar att det finns ett behov av kunskapshöjning när det gäller paketering av konkurrenskraftiga värdeerbjudanden och kunskap om själva systemet och vilken roll respektive främjandeaktör har och vad man kan bidra med. En regiontjänstemans kommentar illustrerar väl de åsikter som framkommer i ett flertal intervjuer: *"Mottagningskapaciteten är helt avgörande. Kommunerna måste ha gjort sin läxa. Det spelar ingen roll om Business Sweden sitter på sina kontor med 500 anställda i hela världen om inte vi som ska ta emot frågorna är riggade för det. [...] lika viktigt är att ha kompetensen att kunna säkra processen och bedöma när man inte ska gå vidare som kommun – den här investeringen ska vi inte ha."*

En konkurrenskraftig mottagningskapacitet måste byggas och underhållas. Vi möter delvis en oklarhet om vilken främjandeaktör som har den sammanhållande funktionen när det gäller att strukturerat arbeta med denna form av kompetensutveckling hos kommuner (och kanske också hos regioner). En regiontjänsteman pekar på Business Sweden och deras insatser: *"Business Sweden har en workshopserie för de regioner som har samarbetsavtal, där är de bra."* En annan regiontjänsteman är mer tveksam: *"Business Sweden kan spela en roll, men det är regionerna som måste stärka kommunernas mottagningskapacitet, det går inte ta bort regionerna. Dels mäktar de [Business Sweden] inte med det, dels saknar de den regionala kopplingen. Men kommunerna kan också ta stöd av varandra."* Åsikter från två investeringsfrämjare indikerar att Business Swedens roll också kan uppfattas på ett annat sätt: *"Business Sweden har inte den uppgiften, de är ute och scoutar. Det borde väl vara regionerna och Tillväxtverket som kommer överens om detta."* Den andre respondenten är inne på samma spår: *"Det finns bara en kund för Business Sweden och det är den utländska investeraren."*

⁹⁹ Som den uppmärksamme läsaren noterat har vi lånat detta uttryck till studiens titel.

Ovanstående handlar om proaktiva insatser för att generellt höja den lokala och regionala kompetensen. Ytterligare en efterfrågad funktion kommer också fram i våra intervjuer – stödjande insatser i en pågående investeringsprocess. En mindre kommun har inte alltid de resurser och den kompetens (till exempel juridik) som kan behövas i en sådan process. En kommunpolitiker sammanfattar: *”Vi var väldigt, väldigt ensamma. Utifrån att både ta fram planer och annat. Motala fick jobba väldigt mycket själva i det här.”* Flera respondenter pekar på att det är en tuff inomkommunal prioritering att både lösa sitt grunduppdrag och satsa på utveckling. En kommuntjänsteman efterlyser stöd: *”Det fanns ingenstans att vända sig för att få ett handfast stöd, rådgivning och ekonomiska resurser. Man skulle önska att de här olika tillväxtarenorna som finns – myndigheter och funktioner – skulle kunna stödja med kompetens i görandet och resurser.”*

Kombinationen av starka platsbundna värden och en resurssvag kommun framträder också tydligt i kommentaren från denna investeringsfrämjare: *”En liten aktör kan råka sitta på väldigt starka värden, kanske kopplat till besöksnäringen. Om man vore duktig att paketera skulle man kunna attrahera ganska många spännande internationella investerare, men om man inte har tillräckligt med ekonomiska resurser, hur fungerar det då? Är det ingen nationell aktör som kan hjälpa till? Det måste vara fel, fundamentalt fel.”*

På frågan om respondenterna har några tankar på vem som skulle kunna ha en sådan roll nämns både regionerna och Tillväxtverket. En kommuntjänsteman lägger också till signalvärdet med en nationell aktör: *”Det vore starkt med en nationell statlig aktör som hade en sådan supportfunktion. Jag tror inte på Business Sweden, idealt vore det regionerna, men jag tror mer på Tillväxtverket.”*

Några respondenter nämner också tröga system när det gäller olika tillstånd för arbetskraft med specialistkompetens från andra länder. En investeringsfrämjare ser frågan som mycket betydelsefull: *”Det kan inte nog nämnas hur viktigt detta är, att kunna få in folk från utlandet som har kompetensen, högt kvalificerade experter.”*

Tillstånd, koncessioner och överklaganden

I båda etableringsfallen kommer det i våra intervjuer upp många och tydliga åsikter om planfrågor och miljöprövningar. Det rör sig både om överklagandemöjligheter och synpunkter om handläggnings- och planeringstider. En investeringsfrämjare ser tillväxtnöjligheter och känner sig frustrerad: *”När vi nu har chansen att bygga upp en helt ny bransch [elintensiv industri], att ta åt sig position i den växande branschen är det frustrerande att olika tillstånd och koncessioner tar så lång tid. Tar det för lång tid i Sverige sker etableringar i andra länder.”* Flera respondenter pekar också specifikt på ledtiderna för byggandet av elnät. En investeringsfrämjare är kritisk: *”Det är ett jättebekymmer att ledtiderna för att dra nya ledningar är så våldsamt långa.”*

Den fördröjning som kan uppstå på grund av överklagande i planprocesser ses också som problematisk. En kommuntjänsteman pekar på de signalvärden som kan uppstå: *”Om Sverige som nation har för avsikt att finnas på en internationell marknad och jobba med etableringar så kan vi inte ha ett överprövningssystem som aldrig tar slut. Någonstans måste det finnas ett överordnat beslutsfattande.”* En främjandeaktör vill ge kommunala beslut större tyngd i planfrågor: *”Märkligt att en enig politisk kommuns beslut inte betyder mer. Utan att det hela tiden kopplas in nya instanser. I slutändan är man folkvald lokalt och måste kunna besluta*

lokalt. Viktiga investeringar för framtid, jobb och tillväxt måste gå snabbare, formaliaöverklaganden fördröjer processen."

Också Lalandias vd ser ett stort behov av att förkorta ledtider och har synpunkter på den tidsosäkerhet som det svenska överklagandesystemet kan medföra för investerare. Han menar att dagens system innehåller ett för stort risktagande då en investerare inte på förhand kan bedöma hur lång tid en sådan process kan ta: *"När erfarenheterna [från den juridiska processen] i detta fall blir kända kommer det att leda till ett tvivel hos utländska investerare om att gå in i Sverige då deras investeringar riskerar att bli kraftigt fördröjda."* (Egen övers.).

Lalandias vd efterlyser ett tidsperspektiv i den juridiska behandlingen av detaljplaner. *"Den klart viktigaste delen är vad som händer efter det kommunala beslutet om detaljplaner. Här måste man kunna minska osäkerheten för investerarna."* (Egen övers.). Hans förslag är i princip tvådelat. Dels menar han att synpunkter och inspel från myndigheter, organisationer och privatpersoner i ännu högre grad än idag borde inhämtas tidigt i processen (under kommunens utarbetande av detaljplanerna). Samtidigt skulle då överklagandemöjligheterna efter det kommunala beslutet i princip avgränsas till laglighetsprövning och inte sakfrågan. Den andra delen innebär en tidsgaranti – en bortre gräns. Med det senare menar vd:n en garanti för investeraren att: *"den juridiska processen ska vara avklarad inom en maximal tidsrymd, till exempel ett år, räknat från när detaljplanerna är beslutade på kommunal nivå. På så sätt kan man samtidigt behålla de demokratiska spelreglerna och skapa möjlighet för utveckling och tillväxt."* (Egen övers.).

En annan, närliggande, aspekt handlar om miljöprövningsprocesser, men då mer utifrån osäkerhet och graden av förutsägbarhet för de sökande. En främjandeaktör menar att det mer handlar om processen än själva regelverket. *"Lagen är lagen, det handlar mer om den tid det tar och hur transparent processen är."* En kommuntjänsteman menar att det är en mycket viktig fråga: *"Hur ska man lägga upp en ansökan och få ett tillstånd? Vi behöver hitta en rådgivning som är funktionell!"*

Några förslag för att korta ledtiderna handlar om resursförstärkning eller prioriteringar. En kommuntjänsteman föreslår resurstillskott vid särskilt betydelsefulla investeringar: *"Det borde gå att tillfälligt tillföra resurser eller omdisponera över landet så att handläggande myndigheters kapacitet förstärks när det handlar om större investeringar."* En investeringsfrämjare menar att det är en rimlig ambition att kunna korta ledtiderna för särskilt betydelsefulla investeringar: *"Man bör införa någon form av snabbspår för samhällsprioriterade verksamheter."*

Bristande struktur för att hantera särskilt stora eller strategiska investeringar

Ett flertal av respondenterna tar upp avsaknaden av nationella strukturer för att hantera särskilt stora eller strategiska investeringar. En kommuntjänsteman pekar på att det: *"finns en utbyggd struktur för att hantera stora nedläggningar, men inte för motsatsen – stora etableringar och investeringar"*. Samma iakttagelse framförs av en kommunpolitiker: *"Om det som hände i Trollhättan [nedläggningen av Saab] var kod röd, är det som händer här [i Skellefteå] det omvända – kod grön."* En kommuntjänsteman ser följd effekter långt utanför den egna kommungränsen och menar därför att det vore rimligt med ett stöd till kommunen. *"Investeringen är ju så pass stor att den har betydelse också för regionen,*

närliggande regioner och nationellt. Då hade man ju gärna också sett att vi också kunnat få lite mer resurser i vårt arbete när vi började komma framåt."

I våra intervjuer framför också flera respondenter kritik mot vad de betecknar som "trögrörliga system" när det gäller underlag för infrastruktursatsningar, som vägar och järnvägar. En kommuntjänsten utvecklar sina åsikter: "Trafikverket använder historiska data för sina långtidsplaner. Sådana modeller är nog rimliga under normala, långsamma, linjära förändringar men inte alls för en sådan kraftfull etablering som sker här. De tar inte in vad som är på väg att hända med mycket kraftig sysselsättnings- och befolkningstillväxt. Sådana här saker följer inte med de gängse planeringsordningarna." Liknande uppfattningar hör vi hos en kommunpolitiker när det handlar om finansieringssystem för utbildning: "Vi behöver nu stora satsningar på vuxenutbildning. Den befintliga samfinansieringsmodellen mellan kommunen och staten är OK under normala förhållanden. I vårt läge blir behovet mycket stort och den kommunala ekonomin tillåter inte en medfinansiering för en sådan volym. Det skulle få stora konsekvenser för annan kommunal verksamhet."

Dessa respondenter efterlyser sammantaget ett system som hanterar de speciella utmaningar som de menar att en stor investering och en snabb omvandlingsprocess för med sig. Konkreta förslag som framförs handlar om en möjlighet att klassificera vissa investeringar som en "särskilt strategisk investering" (baserat på storlek, strategisk betydelse, signaleffekt eller liknande). Man menar att en sådan bedömning skulle kunna öppna dörrar till ett bredare och förstärkt främjandearbete där lokala och regionala insatser kunde förstärkas med nationella ingångar och verktyg. Andra respondenter föreslår i samma anda en nationell koordinerande funktion för främjandeinsatser riktade till sådana särskilt strategiska objekt.

Ökade resurser till nationellt investeringsfrämjande

I ett flertal av våra intervjuer framkommer en uppfattning att Business Swedens investeringsdel är "förbisedd och nedprioriterad i förhållande till exportverksamheten". Några respondenter efterlyser även mer resurser till den verksamheten. De pekar på att den internationella konkurrensen är hård och i jämförelse med andra länders motsvarighet, till exempel i Danmark, Frankrike och Finland, anser de att den svenska nationella verksamheten är underfinansierad. Oro uttrycks även, som tidigare nämnts, över att den nyligen genomförda förändringen hos Business Sweden (se avsnitt 1.1) i praktiken kommer att medföra minskade resurser för den investeringsfrämjande delen.

4.3 Etableringserfarenheter och attraktionsfaktorer

Nyetableringsfallen

Respondenterna inom de två nyetableringsfallen ombads också att lyfta faktorer som de ansåg vara viktiga för orter eller kommuner som aspirerar på större investeringar/etableringar. Vi har sammanfört svaren till nedanstående punktlista.

- *Förarbete.* Viktigt att det finns en gemensam och tydlig målbild i hela organisationen och bland befolkningen innan en kommun ger sig in i en etableringskonkurrens.
- *Genomarbetat värdeerbjudande.* Vad är det konkreta värdet som platsen kan erbjuda en potentiell investerare/etablerare? Tänk ur dennes perspektiv.
- *Lokala nivåns mottagningskapacitet.* Egenskaper som nämns är bemötande, tydligt ledarskap, snabbhet och förmågan att sätta samman kompetenta team.

- *Förberedelse för markutnyttjande.* Beror givetvis på typ av investering och markbehov. Exempel för industriverksamhet: Bra om det redan i översiktsplan finns utpekade områden för industriverksamhet som inte bedöms känsliga för andra intressen (till exempel närliggande särskilda skydds- eller bevarandevärden). Vid "skarpt" läge behövs effektiva resurser att snabbt ta fram en detaljplan. Rådighet över marken.
- *Tillit.* Förutom rationella argument som måste finnas handlar det också om relationsbygge som kan röra sig över flera år och som bygger på förtroende.
- *Nätverk.* Varje persons nationella, regionala och lokala nätverk blir viktigt en sådan gång.
- *Fördel med öppen process.* Det är sällan upp till de kandiderande platserna eller kommunerna att avgöra om processen ska vara öppen eller konfidentiell. Men en reflexion som ändå förs fram är att transparens minskar oron, gör det lättare att ställa frågor och bidra under resans gång. Ett flertal respondenter menar att det troligen bidragit till en smidig och snabb process i fallet med Northvolt.
- *Involvera det lokala/regionala näringslivet som kan:*
 - informera en potentiell investerare om lokala förhållanden, som till exempel näringslivsklimatet och möjligheter till kompetensförsörjning
 - erbjuda möjligheter till framtida affärsförbindelser
 - fungera som stöd i processen och även eventuellt medfinansiera
 - ha betydelsefulla nätverk.

Skillnader mellan Northvolt och Lalandia?

I avsnitt 2.2 diskuterades de olika fallens koppling till SKI-definitionen. Det påpekades där att Northvolt har en starkare SKI-koppling än Lalandia. I intervjuerna framkommer också några specifika skillnader mellan de två när det gäller vad som utgjort respektive Orts attraktionskrafter. Skillnader som är rimliga att förknippa med graden av SKI-koppling. Vi lyfter fram några exempel på detta nedan. För Northvolt var det viktigt att:

- Få tillgång till "grön", förnybar el i mycket stor omfattning och väl utbyggda elnät
- Trygga sin kompetensförsörjning:
 - Tillgång till kvalificerad arbetskraft, forskning och utbildning
 - Lokal och regional tradition/erfarenhet av processindustri
 - Etableringsorten sammantaget har ett sådant utbud och attraktionskraft att kompetensförsörjningen underlättas (skolor, service, kultur, fritidsaktiviteter, bostäder, kommunikationsmöjligheter etcetera). Inte minst då det kommer att krävas utländsk spetskompetens och inflyttade från andra delar av Sverige.
- Bygga upp ett lokalt ekosystem med internationella underleverantörer i direkt anslutning till sin Skellefteåfabrik.
- Etableringsprocessen kunde gå mycket snabbt. Vilket innebar tillgång till stora markytor i områden som inte bedömdes vara kontroversiella ur tillståndssynpunkt.
- Ha tillgång till god infrastruktur även för godshantering.

5. Sammanfattande diskussion och policyslutsatser

Studiens syfte har varit att identifiera förutsättningar för, och ge förslag på åtgärder som kan leda till, ett effektivare främjandesystem för SKI. För att göra det har vi i kapitel 3 presenterat fyra exempel på hur investeringsprocesser kan se ut i praktiken, vilka aktörer som involverats och på vilket sätt de har agerat och samverkat. I kapitel 4 har vi, utifrån våra intervjuer och en kompletterande enkät, sammanställt de identifierade aktörernas egna uppfattningar om roller, attraktionsfaktorer, investeringshinder och förbättringsförslag. I detta avslutande kapitel för vi en sammanfattande diskussion och presenterar våra huvudsakliga slutsatser. Förslag på tänkbara policyåtgärder lämnas där det bedömts vara relevant.

Kapitlet bör läsas utifrån den valda metodens förtjänster och begränsningar (se metoddiskussionen i kapitel 2).

5.1 Organisering och förutsättningar

Heterogena aktörer betyder olika förutsättningar och behov

Vi ser en stor heterogenitet inom främjandesystemets regionala och lokala aktörer vad gäller resurser, förutsättningar och arbetssätt. Det är betydelsefullt att sådana olikheter och efterföljande behov av flexibilitet tas i beaktande när systemets funktion och roller diskuteras och utvärderas.

Investeringsfrämjandet beror på investeringstyp och fas

Frågan om vilka aktörer som är betydelsefulla i en investeringsprocess beror på vilken typ av investering och vilken fas av processen som studeras. I de två nyetableringsfallen ser vi en stor medverkan av det offentliga främjandesystemet och då inledningsvis framförallt av kommunerna. Men vi identifierar även andra aktörer. Olika faser av investeringsprocessen innebär att nya frågor måste hanteras. Det innebär över tid att även andra aktörer som regioner, länsstyrelser, Trafikverket, lärosäten, domstolar med flera blir involverade.

I förvärvs- och expansionsfallen ser vi att företagen sköter en stor del av arbetet själva och/eller tar hjälp av aktörer på den privata marknaden. Det offentliga främjandesystemet får därmed en mindre roll jämfört med våra två nyetableringsfall. Men i den mån de kommer i kontakt med systemet beskrivs det fungera relativt väl. I dessa fall möter vi alltså färre synpunkter på process och främjandesystem.

Aktiva, risktagande kommuner

Kommunerna har varit mycket aktiva i de två nyetableringsfallen. Motivet är nya arbetstillfällen, men även förbättrade möjligheter att attrahera nya investeringar i framtiden. Samtidigt som det utvecklings- och tillväxtinriktade målet är tydligt innebär det även ett risktagande där avsevärda resurser har använts till olika former av analyser, planarbete och infrastrukturåtgärder. Det har även inneburit omprioriterade arbetsuppgifter för tjänstemän på förvaltningar och kommunledning samt inom kommunala bolag. I slutändan kan risktagandet, i synnerhet för mindre kommuner,

innebära en tuff inomkommunal prioritering mellan grunduppdrag och utvecklingsinsatser.¹⁰⁰

Öka kunskapen om det lokala främjandets organisering

Näringslivsorganisationer på lokal nivå har spelat en avgörande roll i de två nyetableringsfallen, men på helt olika sätt. I Skellefteå, med Northvoltfallet, har det omfattande kommunala ägandet (kommunkoncernen) medfört en stark rådhets och korta ledtider. Kommunen styr själv genom koncernen över viktiga funktioner som till exempel kraftbolag, fastighetsbolag, hamn, flygplats, kollektivtrafik, campus, VA och bredbandsnät. Även näringslivsfunktionen med fem anställda ligger inom kommunens organisation med bland annat en utpekad etableringsansvarig tjänsteman.

Det finns även kommunexterna organisationer som arbetar med etableringsfrågor i området, exempelvis Node Pole och regionen (från och med 2019, tidigare i form av regionförbundet). Node Pole har en explicit inriktning mot att attrahera elintensiv industri till hela Sverige. Regionen har i olika former drivit investeringsfrämjande projekt åtminstone tio år innan Northvolt-etableringen aktualiserades.

I vår finländska utblick, där Kotka-Fredrikshamn var ett av de områden som konkurrerade med Skellefteå om Northvoltetableringen, framstår de lokala utvecklingsbolagen (*kehitysyhtiö* eller *elinkeinoyhtiö*) som en mycket viktig organisatorisk konstruktion för både näringslivsutveckling och för hantering av inkommande etableringsärenden (se bilaga 1). I princip växlar Business Finland över stafettpippen till sådana utvecklingsbolag när ett nyetableringsärende närmar sig val av etableringsort. Ofta täcker ett sådant utvecklingsbolag flera kommuner och har god lokal förankring och kunskap. I vår utblick till Kotka-Fredrikshamn är det utvecklingsbolaget Cursor, ett av de mest resursstarka i Finland, som har varit en nyckelaktör.

Om Skellefteå kan sägas ha en utpräglad "in-house-lösning" har Motala valt en helt annan form för sitt näringslivsarbete. År 2012 beslutade man att lyfta ur näringslivsfunktionen till ett externt företag (Tillväxt Motala), med det lokala näringslivet i ryggen. Kommunen köper sedan tjänster av företaget, bland annat etableringstjänster. Enligt intervjuerna har den externa konstruktionen varit en betydande framgångsfaktor för Lalandia-etableringen. Det pekas till exempel på den direkta kopplingen till näringslivet, ökad flexibilitet samt bättre möjligheter att hantera den sekretess som krävts då ett börsnoterat företag varit involverat.

En slutsats, om än ganska självklar, är att resurser och väl utvecklade organisationer regionalt och kommunalt ger goda förutsättningar att hantera processerna och framför allt för ett mer proaktivt arbete. Hur ett område (normalt kommunen) organiserar sitt näringslivs- och investeringsfrämjande arbete förefaller också ha betydelse. Vi finner dock inget stöd för att någon särskild organisationsform generellt skulle vara mer lämpad för investeringsfrämjande arbete. Snarare ser vi att det enskilda investeringsärendets struktur passar olika bra för olika organisatoriska lösningar. Det vore intressant att i en bredare studie få en nationell helhetsbild över hur kommunerna organiserar sitt näringslivsarbete och vilka för- och nackdelar som respektive val innebär

¹⁰⁰ Jämför t.ex. diskussionen om driftskapacitet och utvecklingskapacitet i SOU 2020:8, *Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget*.

ur ett utvecklings- och tillväxtperspektiv. Kan ett ökat lärande om detta ge framtida effektivitetsvinster?

Tillväxtambitioner och infrastruktur

I Northvolt-fallet ser vi ett omfattande förankringsarbete i samband med genomförandet av flera "dialoger" och inte minst den ambitiösa utvecklingsstrategin med uppsökande möten runt om i kommunen.¹⁰¹ Den senare processen verkar ha bidragit till en gemensam målbild och förankring bland såväl kommuninvånare som aktörer både på den politiska nivån och tjänstemannanivån. Huvudbudskapet var i princip att kommunen måste växa för att på sikt kunna upprätthålla en god välfärd och samhällsservice. När sen möjligheterna till Northvolts etablering dök upp sågs det av många som ett verktyg för att uppfylla utvecklingsstrategins ambition. Manegen var krattad och inga överklaganden försenade processen.

I Motala medförde det mycket stora tappet av industriarbeten till en allmänt delad uppfattning om att kommunen var i starkt behov av nya arbetstillfällen. Intresset för en utveckling av Varamon-området fanns redan tidigare genom framtagandet av idéprogram och liknande insatser. En förstärkande händelse är erbjudandet till kommunen om att få köpa Folkets Park-tomten, vilket innebar utökad rådgighet över området. Det stora genomslaget för det nya platsvarumärket "Motala. Östergötlands sjöstad" underströk också intresset för vattenrelaterade satsningar.

Infrastruktur har också varit, och är, en viktig fråga. Tillgången till spårbunden person- och godstrafik uppges ha varit en betydelsefull faktor i Northvolts sammanlagda bedömning av tänkbara etableringsorter. Någon befintlig järnväg fanns inte att peka på under etableringsprocessen, men väl långt gångna planer på Norrbotniabanan. Två månader innan Northvolt tog sitt slutliga beslut om etableringsort kom ett viktigt infrastrukturbesked från Trafikverket. I deras förslag till nationell transportplan för 2018–2029 fanns en satsning på Norrbotniabanan med. Det innebar att ett trovärdigt löfte om järnväg till Skellefteå kunde ges till Northvolt.

I Lalandiafallet slutfördes en massiv infrastruktursatsning på järnväg och vägar ("BanaVäg Motala-Mjölby") året innan försöken att intressera Lalandia för en etablering i Motala inleddes. Ur en investerares synpunkt innebar den förbättrade infrastrukturen en större marknad då fler människor (potentiella kunder) fick kortare restid till Motala. Satsningen visade sig bli en mycket viktig pusselbit i den marknadsundersökning som senare låg till grund för Lalandias beslut att investera.

Infrastruktur- och tillgänglighetsfrågan är också betydelsefull i expansions- och förvärvsfallen. Framför allt handlar det om närheten till en flygplats med flera internationella avgångar. Göteborgs läge beskrivs som en hub/knutpunkt och Stockholmsregionen med allt från Uppsala till Strängnäs som en väl utvecklad miljö för biotechföretag.

¹⁰¹ T.ex. "Platsvarumärke" (2011–2012); "Mitt i stan & Drömstad" (2011–2014); "Prata landsbygd" (2013–2015); "Skellefteå 2030" (2013–2015); "Ungdomarnas Skellefteå" (2015).

Tidigare erfarenheter som ingångsvärde

I båda nyetableringsfallen framgår det tydligt att organisering, aktiviteter och händelser redan innan själva investeringsprocessen har varit av stor betydelse. För att riktigt förstå motiv och senare ageranden måste man även ha med sig dessa ingångsvärden. Även i expansions- och förvärvsfallet är förståelsen viktig. Här handlar det mer om att förstå tidsandan och varför Business Sweden valde att tillsammans med den regionala nivån (och till viss del den kommunala) satsa på befintliga företag och konceptet "expand and retain".

Våra intervjuer i de två nyetableringsfallen och de utländska utblickarna till Finland (kopplat till Northvolt) respektive Danmark (kopplat till Lalandia) visar att tidigare erfarenheter av etableringsprocesser har spelat en stor roll. I Skellefteås fall med Northvoltetableringen har man "övat" den kommunala organisationen genom att delta i konkurrensen om flera tidigare etableringar. Enligt intervjuerna har man vid flera tillfällen varit nära, men inte blivit det slutliga valet. Ett flertal respondenter understryker betydelsen av dessa erfarenheter för deras sätt att hantera den senare processen med Northvolt. Även i vår finländska utblick till Kotka-Fredrikshamn, ett av de områden som konkurrerade med Skellefteå, betonas starkt betydelsen av deras tidigare erfarenheter från en etableringsprocess med Tesla (se bilaga 1). Dessutom uppger respondenterna att de lärt sig mycket av Northvoltprocessen till nytta för framtida aktiviteter.

I Motalas fall med Lalandiaetableringen ser vi att den operativa nyckelpersonen (dåvarande vd för Tillväxt Motala) under flera års tid kontaktade en stor mängd företag (närmare 1 500 stycken) och argumenterade för en etablering i Motala. Han säger själv att alla dessa företagskontakter gav en mycket värdefull förståelse för företagets perspektiv och betydelsen av att kunna presentera en genomarbetad motivbild (ett så kallat värdeerbjudande). Dessa erfarenheter har han senare kunnat tillämpa i kontakterna med Lalandia. Även i vår danska utblick ser vi att tidigare försök att etablera en besöksanläggning i Søndervig bedöms ha lagt grunden för den till synes snabba etableringsprocessen för Lalandia (se bilaga 2).

Från lokala/regionala erfarenheter till en nationell resurs

Ur ett nationellt policyperspektiv kan man fråga sig om sådana processerfarenheter alltid måste ha förvärvats i den *egna* kommunen/organisationen? Kan det finnas möjligheter att också öka lärandet över de geografiska och organisatoriska gränserna? Vi menar inte att det inte redan sker. Snarare kan frågan ställas om vi har ett system som fullt ut uppmuntrar och förenklar detta? Annorlunda uttryckt, hur tydligt är det övergripande nationella perspektivet ("AB Sverige-perspektivet") inom investeringsfrämjandet? Det förefaller ineffektivt med geografisk inlåsning av erfarenheter, att inte på ett strukturerat sätt fullt ut ta tillvara den kunskap som ackumulerats på olika ställen och för olika branscher inom landet.

Det går till exempel att fråga sig i vilken grad systemet skulle kunna underlätta för en investeringsfrämjare i Gävle – som står inför en elintensiv investering – att kunna dra nytta av Skellefteås erfarenheter från Northvolt-processen? Skulle arbetet med en stor besöksnäringsinvestering i Dalarna kunna underlättas av ett system som förenklade en tillgång till de kunskaper Motala som byggde upp i samband med Lalandia-processen? Här kan det givetvis i enskilda fall föreligga ett visst mått av konkurrensförhållande

mellan kommunerna. Men, en specifik investering kan dock knappast alltid vara relevant för alla kommuner med tidigare investeringserfarenheter inom området. Rimligen bör i de flesta fall förtjänsterna av en gemensam "erfarenhetspool" dominera över upplevda konkurrensnackdelar.

Det finns exempel på intressanta, partiella, insatser som arbetar i den riktningen, men ur ett samlat systemperspektiv förefaller det finnas utrymme för förbättringar. Ett gott exempel som framkommit i våra intervjuer är den så kallade "Batterigruppen". Den leds av Business Sweden och samlar ett antal regioner, kommuner och investeringsfrämjare (Node Pole) som jobbar för att öka sannolikheten för etableringar inom batterivärdekedjan. Ett annat kan vara den "nystart" som nu (december 2020) uppges ska ske av Team Sweden Invest med ett utökat regionalt deltagande.

Summerande policyreflektion och förslag

Våra nyetableringsfall visar att perioden innan själva investeringsprocesserna har betydelse för utfallet. Olika former av infrastrukturfrågor har också påverkat förutsättningarna. Likaså hur kommunerna organiserat sin näringslivs- och investeringsfrämjandeverksamhet. Vi ser såväl interna, externa och kommunövergripande varianter. Det förefaller också som om specifika erfarenheter om investeringsfrämjande arbete och branschkunskap kan riskera att låsas in geografiskt och inte, på ett lättillgängligt sätt, utgöra en nationell resurs.

Förslag på tänkbara policyåtgärder:

- Undersök variationen samt för- och nackdelar med olika organisationsformer och arbetssätt i en bred, särskild studie om kommunal näringslivsverksamhet i Sverige.
- Förenkla och främja att erfarenheter som ackumulerats lokalt och regionalt inte låses in geografiskt eller organisatoriskt utan i stället blir mer av en nationell resurs ("AB Sverige-perspektivet"). Se även en mer utvecklad diskussion och förslag i avsnitt 5.2, delen "Ömsesidigt beroende parter och deras förutsättningar", nedan.

5.2 Tydligare aktörsroller och stärkt regionalt samspel

Det regionala samspelen är betydelsefullt

Redan i slutet av 1990-talet underströks betydelsen av det regionala samspelen i en utvärdering av dåvarande organisationen för investeringsfrämjande – Invest in Sweden Agency: *"Den svåraste utmaningen är emellertid samspelen med de lokala myndigheter och organisationer som ganska tidigt i processen måste ta huvudansvar om förfrågningarna och projekten ska resultera i färdiga investeringar."*¹⁰²

Ett väl fungerande främjandearbete kräver en helhetssyn – med tydliga och kända roller för de medverkande aktörerna för att undvika felaktiga förväntningar, överlappningar eller att frågor "faller mellan stolarna". Systemet med svenska främjandeaktörer har tidigare kritiserats för att vara fragmentiserat och svåröverskådligt.¹⁰³ Situationen kompliceras också av den bild av heterogenitet som vi möter när det gäller

¹⁰² SOU 1997:191, *Utvärdering av verksamheten vid Delegationen för utländska investeringar i Sverige – Invest in Sweden Agency*, s. 7.

¹⁰³ SOU 2001:109; SOU 2011:21; Ds 2011:29; SOU 2019:21.

förutsättningar och resurser hos landets regioner och kommuner – vilka kan ses som den geografiska mottagarsidan i många investeringsmanhang, i synnerhet för nyetableringar.

Formella uppdrag och uppfattade roller

I våra nyetableringsintervjuer framkommer en förväntan om att offentliga aktörer bör agera investeringsfrämjande oavsett om de har ett formellt investeringsfrämjande uppdrag eller inte. Åsikten kan givetvis diskuteras, men signalerar i vart fall ett behov av att tydliggöra rollerna. Är den nuvarande aktörssammansättningen med sådana uppdrag i överensstämmelse med det behov som uppstår i faktiska investeringsförlopp? Är deras uppdragsbeskrivningar relevanta utifrån ett interventionslogiskt perspektiv? Frågan har även tidigare lyfts i en debattartikel av bland annat Business Sweden. Där argumenterades för att fler relevanta myndigheter som Svenska Kraftnät, Trafikverket och Lantmäteriet bör få direkta direktiv att arbeta proaktivt med investeringsfrämjande.¹⁰⁴

Vi har själva också sonderat ämnet genom att helt enkelt fråga de identifierade aktörerna i våra fyra fallstudier om deras egen syn på sin roll i det investeringsfrämjande systemet (se tabell 9). Svaren indikerar att endast en minoritet av aktörerna har ett formellt uppdrag även om betydligt fler bedömer att de direkt eller indirekt är aktiva inom området. Några aktörer efterlyser även ett tydligare regeringsuppdrag. En tolkning är att det finns ett behov av främjandeinsatser som inte fullt ut motsvarar den formella uppdragsportföljen. Vissa aktörer har därför, i mer eller mindre omfattning, i praktiken tagit sig sådana roller.

Den bild som våra intervjuer i de två nyetableringsfallen ger om oklara roller inom främjandesystemet indikerar även ett mer generellt behov av klargörande. Det finns en viss osäkerhet om vad som kan förväntas av respektive aktör och vilket faktiskt uppdrag de har. Sannolikt varierar "systemkunskapen" avsevärt mellan olika aktörer. Självlärt för några, oklart för andra. Det viktigaste bör vara att höja lägsta nivån.

För företagsinriktade insatser tidigt i processen är Business Sweden den mest framträdande nationella aktören. Deras internationella närvaro och leverans av så kallade "Sverigefakta" förefaller känd och uppskattad av respondenterna.¹⁰⁵ Den funktionen kan utföras på egen hand i tidiga faser eller i samverkan med lokal och regional nivå, längre fram i processen. Det är en viktig uppgift också för att öka investerarens kunskap om kulturella skillnader, kontakter och nätverk i Sverige. Det gäller inte minst, som i fallet med förvärvsexpansionen, när det utlandsägda företaget är relativt nytt på den nordiska marknaden och kommer från en kultur som på många sätt skiljer sig avsevärt från den svenska.

Ömsesidigt beroende parter och deras förutsättningar

De lokala och regionala parter (exempelvis kommuner, regioner eller regionala investeringsfrämjande organisationer, IFO) som förr eller senare blir starkt involverade i framförallt nyetableringar, men även i expansionsinvesteringar, behöver ha en hög

¹⁰⁴ Svenska Dagbladet, (2017), "Sverige bör göra mer för att locka investeringar", 19 oktober 2017.

¹⁰⁵ Till exempel information om visumbestämmelser, lagstiftning, skatteregler, miljöprövning eller hur den svenska arbetsmarknaden fungerar.

mottagningskapacitet för att systemet ska fungera effektivt. De behöver proaktivt ha utformat ett tydligt värdeerbjudande baserat på sina komparativa fördelar. De måste även vara professionella i sitt sätt att bedöma om en investering motiverar ett engagemang eller inte (alla investeringsförslag motiverar *inte* offentliga insatser). Dessutom behöver de vara effektiva i sitt bemötande av inkommande investeringspropåer, ha kunskap om systemets aktörer och veta vem som gör vad. I vissa fall behöver de även kunna slutförhandla med en investerare.

När det gäller insatser för att generellt öka mottagningskapaciteten bland Sveriges kommuner och regioner menar så gott som alla respondenter bland nyetableringsfallen att det finns ett tydligt behov.

Bilden är dock splittrad när det gäller kunskapen om vilken aktör som egentligen har (eller borde ha) den uppgiften. Business Sweden arbetar enligt sitt riktlinjebrev med åtminstone delar av sådana uppgifter till de regionala partners där de har samarbetsavtal. Vissa av våra respondenter känner till och uppskattar detta.¹⁰⁶ Samtidigt påpekas att det finns 290 kommuner i Sverige. Vilket, i relation till Business Swedens begränsade resurser, tas som ett argument för att även *regionerna* måste få en tydligare roll i sådana uppgifter.

Samtliga landsting har sedan 1 januari 2019 bildat regioner och har därmed också tagit över det regionala utvecklingsansvaret.¹⁰⁷ Ett sådant generellt ansvar skulle i princip kunna inrymma en investeringsfrämjande roll. I nuläget finns dock inget sådant explicit uppdrag. Möjligen kan det indirekt komma att införas om investeringsfrämjande skulle lyftas fram i den kommande strategin för regional utveckling.¹⁰⁸ Formuleringar i regeringens nyligen framtagna "Export- och investeringsstrategi" indikerar att det skulle kunna bli så.¹⁰⁹ Villkorsbrevet från regeringen, lika för alla regioner, har nämligen normalt en formulering om att regionen ska redovisa vilka åtgärder som har genomförts och vilka resultat som det medfört utifrån prioriteringarna i den regionala utvecklingsstrategin.

Oavsett frånvaron av formella uppdrag till regionerna finns i de flesta regioner så kallade regionala investeringsfrämjande organisationer (IFO). Regionen är där ofta organisationsägare, ibland själv, ibland i samarbete med kommuner. Såväl i våra intervjuer som i en nyligen presenterad utredning uppges många IFO vara starkt beroende av kortsiktig projektfinansiering, ofta från EU:s regionala utvecklingsfond, ERUF.¹¹⁰ Nackdelarna är tydliga: Förhållandevis mycket tid går åt till själva projektadministrationen med ansökan och utvärderingar samtidigt som det finns

¹⁰⁶ Förutom att mer övergripande arbeta med Sverige-bilden, identifiera och proaktivt marknadsföra investeringsmöjligheter i hela Sverige m.m., innehåller riktlinjebrevet även specifika regionala skrivningar om att koordinera och utveckla samverkan med regionala aktörer samt höja kompetensen hos personer som arbetar investeringsfrämjande i hela landet inom myndigheter, regionala aktörer och andra relevanta samarbetspartners. Se Regeringen (2019), "Riktlinjebrev för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd".

¹⁰⁷ Lag (2010:630), Förordning (2017:583).

¹⁰⁸ Beräknas att presenteras för riksdagen i mars 2021.

¹⁰⁹ Under avsnittet insatser står: "Investeringsfrämjande insatser på regional nivå lyfts fram i den kommande strategin för regional tillväxt." Regeringen, (2019), "Sveriges export- och investeringsstrategi", s. 31.

¹¹⁰ SOU 2019:21, *Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige*.

svårigheter att dels rekrytera önskad kompetens till korta anställningar, dels bygga upp och underhålla nätverk.

En reflektion är att regionerna behöver en minsta volym av fasta resurser för bli en effektiv del av främjandesystemet. Det handlar såväl om att öka effektiviteten gentemot potentiella investerare som att ha reella förutsättningar att kunna samverka med, och kanske även avlasta, Business Sweden i de kapacitetshöjande insatserna till kommunerna som berördes ovan. På motsvarande sätt förefaller det, utifrån våra intervjuer i nyetableringsfallen, finnas ett behov att öka Business Swedens resurser för det regionala investeringsfrämjande arbetet, till exempel när det gäller koordinering och kompetensutveckling. Regionerna och Business Sweden framstår där som ömsesidigt beroende av varandras insatser (och därmed även varandras resurser) för att det regionala främjandesystemet ska fungera väl.

Dessa två omständigheter försvårar investeringar i allmänhet, men kanske särskilt för SKI som till sin natur kan vara mer komplexa än andra typer av investeringar. Kunskap om innovationssystem, kompetensförsörjning och relevanta forskningsmiljöer är till exempel viktiga delar för de områden som aspirerar på dessa investeringar. Det kan i sammanhanget vara viktigt att påminna om att SKI enligt tidigare studier från Tillväxtanalys är starkt koncentrerad till Sveriges storstadslän.¹¹¹ Det innebär att dessa investeringar i praktiken normalt inte är en fråga för alla landets kommuner eller regioner. Men för de som känner sig kallade ställs höga krav för att vara konkurrenskraftiga.

I våra allra senaste genomförda intervjuer fångas en nyligen genomförd organisations-/genomförandeförändring hos Business Sweden upp. Den innebär att deras export- och investeringsfrämjande verksamhet förs samman till ett gemensamt "ekosystem" där i princip ingen längre arbetar på heltid med enbart investeringsfrämjande. Medan Business Sweden har förhoppningar om att det nya arbetssättet ska föra dem närmare den regionala nivån, uttrycker flera av de regionala aktörerna en oro över att arbetssättet i praktiken kan leda till en försvagning av det investeringsfrämjande systemet. "*Hälften av det investeringsfrämjande teamet har fått gå*", säger en främjandeaktör. Det finns dock även regionala aktörer som ser positivt på förändringen, så bilden är inte enhetlig. Det aviseras även en utvidgning av Team Sweden Invest (TSI) under 2021 med en bredare regional medverkan än tidigare (då enbart fyra regioner) och möjligen också än mer operativ roll.¹¹² Vad dessa sammantagna förändringar i praktiken medför är än så länge oklart, men det bör vara intressant att följa upp.

Summerande policyreflektion och förslag

Vilka offentliga aktörer som medverkar i investeringsprocesser och vilka som egentligen har ett sådant formellt uppdrag är en viktig fråga för ett välfungerande främjandesystem för SKI. Våra intervjuer och frågorna till de identifierade aktörerna samt Business Swedens egen uppfattning styrker detta. I de två nyetableringsfallen och förvärvsfallet

¹¹¹ Tillväxtanalys, (2019), "Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll".

¹¹² TSI har tidigare samlat Business Sweden, 13 nationella myndigheter och fyra regioner med ett regionalt investeringsfrämjande. Syftet har varit att samverka och skapa synergier mellan aktörer inom investeringsfrämjandet.

(avseende utländska företag) framgår även på olika sätt ett behov av att mer generellt tydliggöra och kommunicera roller och därmed också få mer realistiska förväntningar på vad respektive aktör kan bidra med.

Det regionala investeringsfrämjande systemet bygger på ett aktivt samspel mellan kommuner, regioner och nationella aktörer, framförallt Business Sweden. Vi ser ett behov av att förbättra förutsättningarna för samspelet. Erfarenheterna från våra undersökta fall sammanfaller väl med motsvarande analys och förslag i SOU 2019:21.

Förslag på tänkbara policyåtgärder:

- I dialog mellan Business Sweden, regionerna och kommunerna:
 - undersöka om gruppen offentliga aktörer som idag har ett formellt uppdrag att arbeta investeringsfrämjande behöver förändras samt om deras uppdragsbeskrivningar kan behöva justeras
 - klarlägga roller för respektive aktör i systemet. Förankra och kommunicera.
- Förbättra förutsättningarna för *regionerna* att arbeta långsiktigt med investeringsfrämjande insatser genom att:
 - säkra en långsiktig basfinansiering för ett sådant arbete, exempelvis i enlighet med förslaget som framförs i SOU 2019:21.¹¹³ Det innebär ett basanslag från staten motsvarande en heltidstjänst per region under villkor att regionen skjuter till motsvarande resurs. Kopplat till detta skulle det kunna inkluderas en uttalad förväntan, eller ett villkor, att beakta det "AB Sverige-perspektiv" som tidigare berörts i avsnitt 5.1, delen "Från lokala/regionala erfarenheter till en nationell resurs".
 - införa ett löpande uppdrag att arbeta investeringsfrämjande i regionernas villkorsbrev. Sannolikt kan detta enklast göras genom att innehållet i den nya regionala utvecklingsstrategin inkluderar investeringsfrämjande verksamhet på regional nivå. Krav på återrapportering samt samverkan i systemet såväl vertikalt (mot nationella aktörer respektive kommuner) som horisontellt (mot andra regionala aktörer) skulle där på ett naturligt sätt kunna framgå.
- Förbättra *Business Swedens* möjligheter att arbeta regionalt genom att mera resurser avsätts till koordination, samverkan och kompetenshöjande insatser i det regionala investeringsfrämjandet. Det skulle kunna ske genom omprioritering, förändrad styrning eller riktat resurstillskott. Förslaget i SOU 2019:21 nämner till exempel ett resurstillskott motsvarande en heltidstjänst.

5.3 Processtöd till kommunerna

En majoritet av respondenterna efterlyser en stödjande funktion när situationen övergått till ett "skarpt läge" där en kommun närmar sig konkreta förhandlingar med ett företag. Beroende på kommunens storlek och tidigare erfarenhet uppger respondenterna att det kan föreligga brister i ekonomiska och personella resurser (inom till exempel analys eller juridisk kompetens) som riskerar att försätta kommunen i ett svagt förhandlingsläge. Uppgifterna skulle till exempel kunna handla om stöttning, rådgivning och hjälp med

¹¹³ Tillväxtanalys har även i ett tidigare remissvar tillstyrkt förslaget. Se Tillväxtanalys, (2019), "Remiss av del- och slutbetänkande för Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar".

kontaktytor. Här har ingen av de intervjuade aktörerna någon uppfattning om att det idag finns någon utpekad aktör med ett sådant främjandeuppdrag.

Oavsett volymen tillgängliga resurser så är det tveksamt om denna typ av uppgifter kan förväntas av Business Sweden. Tidigare i processen har de stöttat sin kärnkund (företaget) på olika sätt. Det kan diskuteras om det är rimligt (eller kanske ens lämpligt) för dem att i ett läge när det närmar sig ett avgörande och slutförhandlingar även börja coacha och ge råd till den andra parten, kommunen. Här ligger det närmare tillhands att överväga ett kompletterande, processtödande uppdrag till en annan offentlig aktör med både nationell överblick och regional närvaro.

Summerande policyreflektion och förslag

I våra nyetableringsfall framkommer ett behov av att stödja kommuner i "skarpa" lägen, det vill säga i slutfasen av en investeringsprocess. Detta skulle förslagsvis kunna ske genom att en specifik aktör får ett sådant uppdrag.

Förslag på tänkbar policyåtgärd:

- Ge ett explicit processtödande uppdrag inom investeringsfrämjande till *Tillväxtverket*. Uppdraget kan ses som en parallell till deras tidigare uppdrag om att bistå med insatser vid större varsel och omställning.¹¹⁴ Inriktningen skulle här bli omvänd, att bistå kommuner och regioner när det föreligger konkreta möjligheter till investeringar. Tillväxtverkets generella uppdrag om näringslivsutveckling, regional tillväxt och utveckling samt att genomföra strukturfondsprogram innebär samtidigt en stark regional närvaro och ett utarbetat nationellt kontaktnät. De har dessutom redan ett uppdrag att verka exportfrämjande. Sammantaget bedöms de ha goda möjligheter att bidra.

5.4 En struktur för att hantera särskilt stora/strategiska investeringar

Sverige har en relativt väl utbyggd struktur för att snabbt hantera negativa lokala/regionala ekonomiska chocker, exempelvis stora företagsnedläggningar.¹¹⁵ Det går till exempel att peka på partsgemensamma trygghets- och omställningsorganisationer, flera riktade uppdrag till Tillväxtverket¹¹⁶, regionala varselsamordnare¹¹⁷, samordnare för

¹¹⁴ Regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS.

¹¹⁵ Tillväxtanalys, (2020), "Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar."

¹¹⁶ Tillväxtverket ska "bistå med insatser vid varsel och omställning i näringslivet". Se regeringsbeslut 2020-11-19, N2020/02808; 2020-04-02, 2017-02-09, N2017/01030/RTS resp. "samordna och komplettera" näringslivsinriktade insatser med anledning av coronavirusets effekter regeringsbeslut 2020-04-02, N2020/00893/RTL.

¹¹⁷ Kanske tydligast för de två första varselsamordnarna (Länsstyrelserna i Norrbottens och Gävleborgs län, januari 2008) under finanskrisen 2008–09 vars uppdrag var att samordna de samhälleliga insatserna i samband med enskilda, större företagsnedläggningar (Seskarö i Haparanda kommun och Norrsundet, Gävle kommun). Senare uppdrag under året riktades till landshövdingar och oftast även ordf. i kommun-/landstingsfullmäktige eller samverkansorgan. Se, t.ex. Statskontoret, (2011), "Samordning av varselsinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009".

coronavirusets effekter på näringslivet¹¹⁸ och en särskilt formerad statssekreterargrupp (vid finanskrisen).

Men om det i stället handlar om positiva chocker (exempelvis en stor företagsetablering) kan vi inte se någon motsvarande strukturerad handlingsberedskap. I sådana fall berörs många myndigheters sakområden. I fallet Northvolt ser vi till exempel en direkt påverkan på frågor som handlar om vägar och järnvägar, utbildningsinsatser samt visumregler för utländsk personal med spetskompetens. Här menar respondenterna att normala planerings- och finansieringsmodeller som bygger på linjär utveckling inte fungerar.

De positiva effekterna av en SKI kan få spridning utanför de aktuella kommun- och regiongränserna. För en särskilt strategisk SKI kan effekterna vara än större och ha en substantiell, långsiktig, nationell betydelse. Vissa av de frågor som behöver lösas i samband med investeringen kommer att ligga helt eller delvis utanför kommunens eller regionens mandat. Det kan innebära en stor mängd "stuprördialoger" med många olika aktörer i enskilda frågor vilket riskerar att innebära tröghet i processen. Våra intervjuer visar också på en efterfrågan av samordning när det gäller kontakter med statliga myndigheter och andra berörda aktörer – "en dörr in".

Vidare kan systemet för fysiska planfrågor och miljöprövning ha en mycket stor inverkan på utfall och uppstartstider. Generellt för elintensiv industri nämner några av våra respondenter långa ledtider för tillstånd till kraftledningar som ett problem.¹¹⁹

I Northvolts fall gick den fysiska planprocessen med miljöprövning snabbt medan fallet Lalandia i Motala illustrerar hur upprepade överklaganden i kombination med långa hanteringstider inom rättsväsendet kraftigt kan fördröja en process. Vårt överklagandesystem öppnar upp för sådana möjligheter. I denna studie ingår inte utvärdering av juridiska frågor. Vi kan ändå notera att dessa möjligheter potentiellt kan ha en betydande påverkan på investeringsprocesser. Såväl kommunen som den utländska investeraren tar i våra intervjuer upp den negativa signaleffekt som kraftiga förseningar kan innebära. Från potentiella investerares sida blir det en tillkommande osäkerhet som behöver inkluderas i deras överväganden om att investera i Sverige eller i andra länder. Fallet Lalandia illustrerar i ett nötskal den delikata avvägningen mellan å ena sidan medborgarnas möjlighet till inflytande i beslutsprocesser och å andra sidan prognostiserbara tidsprocesser för en investerare. Förutom själva ledtiderna är även prövningarnas förutsägbarhet och transparens således viktiga faktorer.

I vår utblick till Danmark och Lalandias parallellinvestering i Søndervig har vi studerat det danska systemet för fysisk planering (se bilaga 2). Enligt de danska forskarna som genomförde studien finns skillnader mot Sverige såväl i själva plansystemet, som är mer hierarkiskt i Danmark, som i överklagandesystemet. Det är tydligt att Lalandias vd i sitt förslag till en snabbare planprocess i Sverige knyter an till det danska systemet som koncernen normalt verkar i och är van vid.

¹¹⁸ Regeringen, (2020), "Regeringen tillsätter samordnare med anledning av coronavirusets effekter på näringslivet".

¹¹⁹ Frågan har nyligen också behandlats i SOU 2019:30, "Moderna tillståndsprocesser för elnät".

I Danmark finns en tydlig åtskillnad mellan politiska och juridiska frågor så att överklagandessystemen främst endast accepterar klagomål av rättslig karaktär. Själva sakinnehållet ses som en politisk fråga. Om medborgare och intressegrupper motsätter sig planeringens innehåll, kan de uttrycka sina åsikter i samband med offentliggörandet av planeringen och miljökonsekvensbedömningen. Politikerna ska lyssna till – men behöver inte nödvändigtvis agera enligt – de mottagna synpunkterna. Om man som medborgare efter det fortfarande är missnöjd med politikernas beslut om sakinnehållet får det uttryckas i nästa kommunval.

En tänkbar insats för att minska redovisade problem i Sverige kan vara ett system där regeringen använder sig av sin möjlighet att utse särskilda samordnare. Instrumentet skulle reserveras för SKI som kan klassas som särskilt strategiska. Möjligen skulle man också för en sådan kategori investeringar kunna tänka sig en möjlighet att tillföra mer (eller omfördela) resurser till de prövande myndigheterna i plan- och miljöprövningsfrågor i syfte att korta ledtider. Den senare frågan är dock komplex och har flera dimensioner. För en djupare analys av miljöprövningar hänvisas till en tidigare rapport från Tillväxtanalys som explicit behandlar detta.¹²⁰

Tanken att kategorisera vissa investeringar finns redan. Business Swedens nya inriktning på så kallade High Potential Investments (HPI) är ett steg i den riktningen. Syftet är att identifiera och utveckla investeringsmöjligheter av speciell strategisk betydelse för Sverige och marknadsföra dem till potentiella investerare. Satsningen förefaller dock huvudsakligen ha en inriktning mot en selektivitet i framtagande och kommunikation av värdeerbjudande och i mindre omfattning hur en specifik investering hanteras i alla dess delar när den väl är på väg att "landa" i landet.

Summerande policyreflektion och förslag

På samma sätt som särskilt stora företagsnedläggningar kan motivera samordnande insatser framförs det i våra intervjuer ett motsvarande behov för särskilt strategiska SKI. Många frågor behöver hanteras och många aktörer är inblandade. Processerna kan bli komplicerade och utdragna i tid vilket medför behov av samordning och effektivisering.

Förslag på tänkbara policyåtgärder:

- Utred möjligheten att klassa en SKI som särskilt strategisk. Ett sådant utredningsuppdrag bör även inkludera att:
 - föreslå vem som bör ha ansvaret för en sådan klassificering och vilka kriterier den bör baseras på.
 - undersöka möjligheter och konsekvenser av att tillfälligt tillföra mer (eller omfördela) resurser till de prövande myndigheterna i plan- och miljöprövningsfrågor för dessa investeringar. Syftet ska då vara att korta ledtider, med bibehållen rättssäkerhet.
- Utse särskilda samordnare för sådana SKI. "En-dörr-in-principen" när det gäller kontakter med statliga myndigheter och andra berörda aktörer.

¹²⁰ Tillväxtanalys, (2019), Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar".

6. Referenser

Skriftliga källor

- Andersen S, (2013), *Casestudier – Forskningsstrategi, generalisering og forklaring*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Bryman A, (2002), *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Cousins P, Lamming R & Squire B, (2008), *Strategic supply management: principles, theories and practice*. Pearson Education.
- Denscombe M, (2014), *The Good Research Guide: For Small-scale Research Projects* (5. ed.). Maidenhead, Berkshire: McGraw-Hill Education.
- Denscombe M, (2016), *Forskningshandboken - För småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna* (3 och rev. upplaga). Lund: Studentlitteratur AB.
- Ds 2011:29, *Översyn av myndighetsstrukturen för Sverige-, handels- och investeringsfrämjande*. Utrikesdepartementet. Stockholm: Fritzes.
- Eliasson G, (2011), "Advanced purchasing, spillovers and innovative discovery". I *Journal of evolutionary economics*, Vol. 21, No. 1, s. 121–139.
- Guimón J, (2008), "Policy reactions to the globalization of business R&D: The case of the EU". I *University of Twente: PRIME Conference: "EU-US Early Career Researcher Conference on Research and Innovation Studies*.
- Jaffe A, (1986), "Technological Opportunity and Spillovers of R & D: Evidence from Firms' Patents, Profits and Market Value". I *American Economic Review*, Vol. 76, No. 5, s. 984–1001.
- Market Scoping International, (2011), "VIA Final Report-December 2011". Konsultrapport till Tillväxtverket. Tillgängl. efter direktkontakt med Tillväxtverket.
- Mentzer JT, DeWitt W, Keebler JS, Min S, Nix NW, Smith CD & Zacharia ZG, (2001), "Defining supply chain management". I *Journal of Business logistics*, Vol. 22, No. 2, s. 1-25.
- Miles MB & Huberman M, (1984), *Qualitative Data Analysis. A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills: Sage.
- Northvolt, (2017), "MKB Anläggning för tillverkning av litiumjonbatterier, Northvolt, Skellefteå kommun". Utgivningsdatum: 2017-12-17.
- Proposition 1989/90:88, Om vissa näringspolitiska frågor.
- Regeringen (2019), "Riktlinjebrev för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd". UD2019/19727/FH.
- Regeringsbeslut 2016-11-24, N2016/07305/FÖF
- Regeringsbeslut 2017-02-09, N2017/01030/RTS.
- Regeringsbeslut 2020-04-02, N2020/00893/RTL

Regeringsbeslut 2020-11-19, N2020/02808.

SOU 1997:191, *Utvärdering av verksamheten vid Delegationen för utländska investeringar i Sverige – Invest in Sweden Agency*. Utredningen om utvärdering av verksamheten vid Delegationen för utländska investeringar i Sverige. Närings- och handelsdepartementet. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2001:109, *Statens roll för att främja viktiga utländska investeringar i Sverige*. Utredningen om utvärdering av verksamheten vid Delegationen för utländska investeringar i Sverige. Utrikesdepartementet. Stockholm: Fritzes offentliga publikationer.

SOU 2011:21, *En utrikesförvaltning i världsklass*. Utrikesförvaltningsutredningen. Utrikesdepartementet. Stockholm: Fritze.

SOU 2018:56, *Bättre kommunikation för fler investeringar*. Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar. Utrikesdepartementet. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

SOU 2019:21, *Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige*. Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar. Utrikesdepartementet. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

SOU 2019:30, *Moderna tillståndsprocesser för elnät*. Nätkoncessionsutredningen. Miljö- och energidepartementet. Stockholm: Norstedts Juridik AB.

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

Statskontoret, (2011), "Samordning av varselinsatser under finanskrisen åren 2008 och 2009". Rapport 2011:11.

Sweco, (2019), "Stora kunskapsintensiva investeringar i internationell konkurrens". Opubl. arbetsmaterial, Tillväxtanalys.

Tillväxtanalys, (2019), "Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll". PM 2019:13.

Tillväxtanalys, (2019), "Miljölagstiftningens betydelse för stora kunskapsintensiva investeringar". PM 2019:15.

Tillväxtanalys, (2019), "Remiss av del- och slutbetänkande för Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar". Remissvar. Dnr. 2019:105.

Tillväxtanalys, (2020), "Statens förändrade roll vid omställning efter större nedläggningar." PM 2020:11.

Tillväxtverket, (2014), "Slutrapport". Ärende-ID: 158781. Tillgängl. efter direktkontakt med Tillväxtverket.

- Tillväxtverket, (2015), "Slutrapport". Ärende-ID: 181405. Tillgängl. efter direktkontakt med Tillväxtverket.
- Tillväxtverket, (2018), "Slutrapport". Ärende-ID: 20200200. Tillgängl. efter direktkontakt med Tillväxtverket.
- Trafikverket, (2015), "Infrastrukturinvesteringar, kommunal planering och hållbar samhällsutveckling – erfarenheter från BanaVäg". Rapport 2015:156.
- Yin RK, (2014), *Case Study Research: Design and Methods* (3. ed.). Thousand Oaks, CA: Sage publications.

Elektroniska källor

- Arbetsförmedlingen, (2020), "Arbetsmarknadsdata, Månadsstatistik".
<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiamaXP6pXrAhVPxosKHTKqAO4QFjAAegQIBRAB&url=https%3A%2F%2Farbetsformedlingen.se%2Fom-oss%2Fstatistik-och-analyser%2Fstatistik&usg=AOvVaw1E2gtj1HeVRhLynUnnxfGE> (2020-08-12).
- Computer Sweden, (2019), "Nu kommer nästa runda – HCL varslar 250 tjänster i Göteborg", 24 juni 2019.
<https://computersweden.idg.se/2.2683/1.720584/hcl-varslar-goteborg> (2020-12-11).
- Dagens Industri, (2018), "Northvolt avslöjar: Här hamnar batterifabriken", 19 oktober 2017. <https://www.di.se/nyheter/northvolt-avslojar-har-hamnar-batterifabriken/> (2020-10-08).
- Europeiska kommissionen, (2019), "Europeiskt stöd för Northvolts gigafabrik för batteritillverkning i Sverige", 15 maj 2019.
https://ec.europa.eu/commission/news/european-backing-northvolts-battery-gigafactory-sweden-2019-may-15_sv (2020-06-24).
- HUI Research, (2017), "Turistekonomisk rapport Lalandia".
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiC7o_k-JXuAhXPIIsKHVC6BoUQFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.motala.se%2Fmedia%2Fuploads%2FRapport-Lalandia-f%25C3%25B6r-Motala-kommun.pdf&usg=AOvVaw2prl5aAzQ6m0lwH-4Fhsdm (2020-06-04).
- Motala kommun, (2010), "Detaljplaneprogram för turism- och fritidsverksamhet i Varamobaden, Motala kommun".
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiYp7XZ5NTtAhVJxIsKHToJAXMQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.motala.se%2Fmedia%2Fuploads%2F15_Programhandli

ng_turismofritid.pdf&usg=AOvVaw1vh4F0UIC3WWnJU8U8YeO8 (2020-09-16).

Motala och Vadstena Tidning, (2017), "Lalandia är hett – för hela Sverige", 18 februari 2017. <https://www.mvt.se/nyheter/motala/lalandia-ar-hett-for-hela-sverige-om4508270.aspx> (2020-06-24).

Northvolt, (2017), "Northvolt proceeds with Västerås and Skelleftea in the site selection process of establishing a large-scale battery factory in Europe". Pressmeddelande, 4 juli 2017. <https://northvolt.com/newsroom/SiteSelection> (2020-05-13).

Regeringen, (2019), "Sveriges export- och investeringsstrategi". https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiLlrOfg9XtAhWtpYsKHeCHAE4QFjAAegQIARAC&url=https%3A%2F%2Fwww.regeringen.se%2F4a83ba%2Fcontentassets%2F767f609718b44d9c9415cf4b82f44a09%2Ffinal_exportstrategi_191209.pdf&usg=AOvVaw0GQquvWKmkmGovEUg5dlGG (2020-11-02).

Regeringen, (2020), "Regeringen tillsätter samordnare med anledning av coronavirusets effekter på näringslivet". Pressmeddelande, 13 mars 2020. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/03/regeringen-tillsatter-samordnare-med-anledning-av-coronavirusets-effekter-pa-naringslivet/> (2020-11-12).

Region Västerbotten, (2020), "Projekt lockar till utbildning och inflyttning i länet". Pressmeddelande, 3 september 2020. <https://www.mynewsdesk.com/se/regionvasterbotten/pressreleases/projekt-lockar-till-utbildning-och-inflyttning-i-laenet-3031082> (2020-09-08).

SCB, (2020), "Direktinvesteringar 2019 – tillgångar och avkastning". <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/betalningsbalans-och-utlandsstallning/betalningsbalans-och-utlandsstallning/betalningsbalansen-bop/pong/statistiknyhet/direktinvesteringar-2019--tillgangar-och-avkastning/> (2020-12-21).

Skellefteå Kraft, (2020), "Årsredovisning 2019". https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiC-bXr1tTtAhWJ-ioKHXPoCnQQFjAAegQIAxAC&url=https%3A%2F%2Fwww.skekraft.se%2Fwp-content%2Fuploads%2F2020%2F03%2FSkelleftea_Kraft-_arsredovisning_2019.pdf&usg=AOvVaw3eJZpKNCdPFvVXMGw9GIZK (2020-11-04).

Svenska Dagbladet, (2017), "Sverige bör göra mer för att locka investeringar", 19 oktober 2017. <https://www.svd.se/sverige-bor-gora-mer-for-att-locka-investeringar> (2020-11-30).

- Svenskt Näringsliv, (2020), "Lokalt företagsklimat – Ranking 2020".
<https://www.foretagsklimat.se/> (2020-10-27).
- SVT Nyheter, (2016), "Minskad arbetslöshet bland Motalas unga", 21 april 2016.
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/minskad-arbetsloshet-bland-motalas-unga> (2020-08-19).
- The Nevada Independent*, (2018), "Tesla Gigafactory surpasses job creation, capital investment projections", 5 december 2018.
<https://thenevadaindependent.com/article/tesla-gigafactory-surpasses-job-creation-capital-investment-projections-from-2014-when-lawmakers-passed-incentive-package> (2020-12-14).
- Trafikverket, (2018), " Nationell plan för transportsystemet 2018–2029".
<https://www.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/Planer-och-beslutsunderlag/Nationell-planering/nationell-transportplan-2018-2029/> (2020-09-22).
- Uminova Innovation, (2020), "Skellefteå högintressant för batterifabrik", 8 maj 2017. <https://www.uminovainnovation.se/nyheter/skelleftea-hogintressant-for-batterifabrik/> (2020-05-12).
- Utrikesdepartementet, (2019), "Riktlinjer för budgetåret 2020 för Sveriges export- och investeringsråd avseende export- och investeringsfrämjande verksamhet". UD2019/19727/FH.
https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjh8O2B-pXuAhX7isMKHXpADh4QFjABegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.business-sweden.com%2Fglobalassets%2Fabout-us%2Friklinjebrev%2Friklinjer-2020-business-sweden&usq=AOvVaw3uhce-C_9-FQnAJOFdLTTa (2020-09-10).

Intervjuer

Northvolt

- Anja Palm, biträdande näringslivschef samt etableringsansvarig, Skellefteå kommun (2020-03-05)
- Anna Pettersson, regional utvecklingschef, Region Västerbotten (2020-05-27)
- Christoffer Svanberg, Chief Communication Officer, Node Pole (2020-05-04)
- Ida Lindh, Strategiskt ansvarig för Campus Skellefteå, Skellefteå kommun (2020-06-10)
- Jesper Wigardt, kommunikationschef, Northvolt (2020-05-26)
- Kristina Sundin Jonsson, kommundirektör, Skellefteå kommun (2020-03-04)
- Lars Hedqvist, planeringschef, Skellefteå kommun (2020-03-04)
- Lorents Burman, kommunalråd, Skellefteå kommun (2020-03-04)

Magnus Wikman, Chief Commercial Officer, Node Pole (2020-04-27 och 04-29)

Peter Nygårds, Site Selection Manager (2020-05-06)

Sten Engström, Senior Investment Advisor Automotive, Business Sweden (2020-05-06)

Lalandia

Ann-Sofie Jonsson, Senior Investment Advisor, Business Sweden (2020-06-10)

Börje Svanborg, f.d. regionansvarig, Business Sweden (2020-08-11)

Camilla Egberth, f.d. kommunalråd, Motala kommun (2020-06-12)

Hanna Hammarlund, mark och exploateringschef, Motala kommun (2020-09-09 och 09-10)

Joakim Ljungqvist, f.d. vd, Tillväxt Motala (2020-06-11, 06-18 och 06-26)

Malin Price, f.d. handläggare för regionalt tillväxtarbete, Tillväxtverket (2020-09-28)

Malin Thunborg, enhetschef enheten för tillväxt, Region Östergötland (2020-09-04)

Mattias Flodström, strateg investeringsfrämjande, Region Östergötland (2020-08-27)

Peter Ingesson, kommundirektör, Motala kommun (2020-09-25)

Ulrika Nisser f.d. projektledare, Tillväxtverket (2020-08-17),

Valneva

Business Sweden, 2 respondenter (2020-11-16 och 11-30)

Invest Stockholm, 2 respondenter (2020-10-28 och 11-10)

Region Stockholm (2020-11-17)

Solna stad, arbetsmarknad (2020-11-04)

Solna stad, näringsliv (2020-11-11)

Utrikesdepartementet, 2 respondenter (2020-11-12 och 11-17)

Valneva SE (2020-11-04)

HCL

Business Region Göteborg, 2 intervjuer (2020-09-17 och 09-28)

Business Sweden, Indien, två intervjuer (2020-09-16 och 09-24)

Business Sweden, Sverige (2020-10-09)

HCL, facklig representant (2020-09-30)

HCL, mejlkorrespondens (2020-11-09)

Näringsdepartementet (2020-09-29)

Volvo, förhandling (2020-09-29)

Volvo, koncernledning (2020-09-21)

Allmän bakgrund

Anna Hammarberg, Investment Cooperation Manager, Business Sweden (2020-11-30)

Corinne Uppman Helminen, Tf enhetschef Kapitalförsörjning, Tillväxtverket (2020-12-11)

Johanna Pauldin, Tf enhetschef Affärsutveckling samt bitr. avdelningschef avd Företag, Tillväxtverket (2020-12-11)

Mona Olofsson, Näringslivssekreterare, Storumans kommun. Mejlkorrespondens (2019-09-04)

Monika Kväl, tf. Enhetschef, Tillväxtverket (2020-11-12)

Tomas Sokolnicki, Senior Specialist, Business Sweden (2020-11-27)

Bilaga 1: Kotka-Fredrikshamn i Finland aspirerade också på Northvolts etablering

Tillväxtanalys har upphandlat en underlagsstudie av det finländska konsultföretaget MDI. Syftet är att kort belysa det finländska investeringsfrämjande systemet och hur det agerat när det gäller området Kotka-Fredrikshamns försök att bli etableringsort för Northvolt (som istället valde Skellefteå för sin batterifabrik och Västerås för sin FoU-enhet). Enligt uppgift från flera involverade var området en stark konkurrent.

Underlagsstudien sammanfattas kort nedan. Den finns tillgänglig i sin helhet på Tillväxtanalys webb i anslutning till promemorian. Författarna vid MDI ansvarar själva för analys och slutsatser.

Sammanfattning

Team Finland-nätverket förenar offentliga resurser

Arbets- och näringsministeriet (ANM) ansvarar för närings- och innovationspolitiken vilket även inkluderar främjandet av företagens internationalisering och utländska investeringar i Finland.

Team Finland förenar den offentliga förvaltningens resurser för att locka utländska investeringar till Finland och främja de finländska företagens internationalisering. Nätverket sammanför statsfinansierade aktörer som främjar företagens internationalisering, utländska investeringar som riktar sig till Finland och Finlands landsbild och tjänster som dessa erbjuder. Alla partners i Team Finland är offentliga aktörer. I Team Finlands nätverksliknande struktur betonas strävan till samarbete mellan den nationella och lokala nivån och sektorexpertis för att locka investeringar till Finland. Nätverket kontrolleras av ANM och utrikesministeriet.

Kärnaktörerna i Team Finland-nätverket är arbets- och näringsministeriet (ANM), utrikesministeriet, Business Finland (BF), Finnvera, Närings-, Trafik- och Miljöcentralerna (NTM-centraler¹²¹) och TE-byråerna¹²². ANM är ordförande för Team Finlands styrelse, som beslutar vilka som ska vara medlemmar i nätverket. Gruppen av Team Finland-partners består av separat utsedda organisationer som tillhandhåller export- och internationaliseringstjänster i Finland och utomlands. Team Finland har ingen egen

¹²¹ Närings-, Trafik- och Miljöcentralerna är statliga, regionala ämbetsverk. NTM-centralerna främjar regional utveckling genom att utföra statsförvaltningens genomförande- och utvecklingsuppgifter i regionerna. De har tre ansvarsområden: 1) näringsliv, arbete och kompetens; 2) transport och infrastruktur; 3) miljö och naturresurser, inklusive miljötillstånd. NTM-centralerna har ingen nyckelroll för att locka investeringar, utan hjälper etablerade företag i ett antal licensfrågor.

¹²² Arbets- och näringsbyråerna (TE-byråerna) kan hjälpa etablerade företag att anställa arbetskraft. Kunderna är både arbetssökande och arbetsgivare som erbjuder arbete.

budget, utan de deltagande organisationerna finansierar sitt eget deltagande. Team Finland representeras ute i världen av över 80 lokala team, som till största delen främjar exportinsatser, men också kan fungera som kontaktpunkter i investeringsfrämjande verksamhet. Nätverket sammanför finländska myndigheter, offentligt finansierade organisationer och andra viktiga finländska aktörer i respektive område

I vart och ett av Finlands 15 NTM-områden fungerar ett Team Finland-regionnätverk och ett Team Finland-regionsteam, som samordnas av NTM-centralen. Team Finland-regionnätverket byggs upp genom samarbete mellan enheterna i statsförvaltningen och de lokala utvecklingsbolagen, Handelskamrarna och andra organisationer.

Business Finland – en nyckelaktör

Business Finland (BF) är Team Finlands centrala aktör och drivkraften i Finlands investeringsfrämjande verksamhet. BF är en offentlig aktör som erbjuder innovationsfinansiering och internationaliseringstjänster, främjar turismnäringen och de finländska företagens export samt attraherar investeringar och kapitaltillskott som riktas till Finland.

BF uppstod 2018 efter en sammanslagning av Finpro och Tekes. Finpros investeringsfrämjande del överfördes till Business Finlands Invest-in Finland-enhet där det för tillfället arbetar över 40 experter, av vilka cirka en tredjedel är internationellt placerade. Invest in Finland-enheten i BF har en uppskattad årlig budget på 5–6 miljoner euro och hela dess verksamhet är inriktad på utländska direktinvesteringar i Finland. BF har en årlig budget på cirka 560–590 miljoner euro. BF finansierar som övriga medlemmar i nätverket sin egen andel av Team Finlands verksamhet. BF har inga finansiella instrument (lån eller stödprogram) för att stödja företagens investeringar.

BF spelar en viktig roll för att utveckla kompetensen i Team Finland-nätverket. Exempelvis arrangerar de löpande olika evenemang över hela Finland, där Team Finlands medlemsorganisationer och företag kan mötas. BF har också samordnat Team Finlands branschspecifika studieresor utomlands, där medlemmar i nätverket från hela Finland lär känna inte bara landets affärsekosystem utan också varandra. Dessa olika studieresor och möjligheter har skapat ett starkt nätverk och en gemensam kunskapsbas.

BF anser att företag är dess primära kunder, men samtidigt är de en allmän organisation, en "middle man" eller "intermediary organization" vars huvudsakliga funktion är att förmedla kontakter och information. Således intar BF oftast (som i case Northvolt) rollen som initiativtagare och flyttar ansvaret så fort det är relevant. BF finns dock alltid i bakgrunden och kan stödja med "Finlandsfakta" i frågor som statliga skattefrågor eller när det gäller att hitta till exempel lämpliga leverantörer av juridiska tjänster för företagens behov. BF arbetar också tillsammans med kommunerna eller lokala utvecklingsbolagen i deras dialoger/förhandlingar med investerande företag.

Finlands Malmförädling – en ny aktör

Finlands Malmförädling AB (FMF) bildades i juni 2018 och är en betydande investeringsfrämjande aktör när det gäller batteriindustrin.¹²³ Det är ett helägt statligt

¹²³ Deras engelska namn är Finish Minerals Group.

bolag, underställt ANM, som ansvarar för utvecklandet av Finlands batteri- och gruvindustri. Uppdraget till FMF är att ansvarsfullt maximera de finländska mineralernas värde. Denna uppgift utförs genom att fungera som en aktiv ägare i finländska gruvföretag och genom att bygga en batterivärdekedja i Finland. FMF använder eget kapital och gör direkta långsiktiga investeringar i företag efter eget val på kommersiell basis.

Den finska regeringen föreslog i sin tilläggsbudget i juni 2020 ett finansieringspaket för FMF på 450 miljoner euro, varav 300 miljoner euro baseras på mandatförfarande. Mandatet ska ge företaget möjlighet att ingå kontrakt och åtaganden, vilkas kostnader skulle täckas i efterföljande statliga budgetar. Målet här är att den finska mineralkoncernen ska attrahera innovativa pionjärföretag inom produktion av katodaktiva material till Finland. Detta är mellanprodukter som behövs för att producera litiumjonbatterier för elbilar.

Lokala utvecklingsbolag

En viktig aktör i det finländska systemet är också lokala utvecklingsbolag (på finska *kehitysyhtiö* eller *elinkeinoyhtiö*). I Finland finns cirka 60 sådana. Konstruktionen är vanlig, men finns inte i alla kommuner. Syftet med utvecklingsbolagen är att främja tillväxt och konkurrenskraft hos regionens företag och därmed även regionens tillväxt. Utvecklingsbolagets verksamhet baserar sig på detaljerad kännedom om regionen och företagen, långa kundförhållanden, kompetens och kommunägarnas mandat. Utvecklingsbolagen är huvudsakligen i kommunal ägo och drivs utan vinstsyfte. Ofta delar flera kommuner på ett utvecklingsbolag. Ägandet av utvecklingsbolagen delas då i allmänhet mellan regionens kommuner i relation till befolkningsunderlaget. I styrelserna finns ofta såväl lokalpolitiker som lokala företagare.¹²⁴

Business Finland växlar över till lokala utvecklingsbolag

Invest in Finlands enhet i BF spelar en nyckelroll för att attrahera utländska företag till Finland, då de ofta har den första kontakten med kunden. Därefter kontaktar BF ett lokalt utvecklingsbolag (som Kotka-Fredrikshamns-regionens Cursor) eller andra regionala aktörer varefter en lista över möjliga investeringsmål vidarebefordras till kundföretaget. BF gör inget eget val mellan orterna. Ansvar överförs i nästa skede till lokala aktörer (vanligtvis ett utvecklingsbolag) när lämpliga platser identifierats. Fram till slutet av processen är BF vanligtvis involverad i rollen av "Invest in Finland-expert". Naturligtvis kan ett utländskt företag även ta direkt kontakt med en kommun utan att gå vägen via BF:s investenhet, men det bedöms som mindre vanligt, i synnerhet om det gäller större investeringar.

Kotka-Fredrikshamns etableringsprocess

Ur de lokala aktörernas perspektiv kan Northvolts etableringsprocess härledas till år 2016 när elbilstillverkaren Tesla sökte efter en etableringsplats för sina verksamheter i Europa. Även då deltog Kotka-Fredrikshamn-regionen i etableringskonkurrensen. Man nådde inte ända fram, men erfarenheterna från Tesla-processen bedöms som mycket betydelsefulla av de lokala aktörerna.

¹²⁴ Bolagen har även en gemensam organisation, SEKES. Deras engelska namn är: "Association of Finnish Development Companies".

I ett samtal året efter Tesla-fallet mellan en kontaktperson för Finpro¹²⁵ i Sverige och Northvolts ledning kom den kommande batterifabriken kom på tal. Processen var redan igång, men kontaktpersonen argumenterade för att även finska etableringsplatser kunde vara ett alternativ. Northvolt accepterade detta. Finpro insåg att de kommit sent in i processen och agerade snabbt. En case manager från Finland tog itu med uppgiften med stöd av kontaktpersonen i Sverige. Först erbjöd Finpro en allmän information om Finland som etableringsland. När Northvolt visade fortsatt intresse kontaktade Finpro snabbt lokala utvecklingsbolag runt om i Finland och frågade efter tänkbara etableringsmöjligheter.

Tack vare existerande relationer, nätverk och tillvägagångssätt som etablerats i tidigare case (till exempel motsvarande processer med Tesla och Google) kunde Finpro mycket snabbt mobilisera sin begäran om information över hela landet. Respektive utvecklingsbolag bedömde i nästa skede potentialen hos de orter de representerade, utifrån Northvolts preliminära investeringskriterier.

Finpros roll var att fungera som en neutral medlare, de försökte inte på något sätt välja eller prioritera de orter som presenterades för Northvolt. På basis av de svar som Finpro fick utformades en lista på tio potentiella lokaliseringssorter som sen förmedlades till Northvolt. Northvolt valde att gå vidare med de två regionerna Vasa och Kotka-Fredrikshamn. I detta skede flyttade Finpro över koordinationsansvaret och kontakten med kunden till dessa regioners lokala utvecklingsbolag.

I Kotka-Fredrikshamn är det Cursor som är det lokala utvecklingsbolaget. Det ägs av regionens fem kommuner tillsammans med flera av regionens företag och finansinstitut. Cursor är ett av de starkaste utvecklingsbolagen i Finland med en årlig budget kring 8–10 miljoner euro och 50–70 anställda.¹²⁶ Cursor fungerade därefter som kontaktpunkt för Northvolt och koordinerade hela processen mellan regionens kommuner, företag och utbildningsorganisationer. Exempel på frågor som behövde undersökas var tillgången till tomtmark, vatten och el samt Northvolts utbildnings-/arbetskraftsbehov och logistiska krav. Cursor utnämnde en ledare för projektet, som ansvarade för hela processen inklusive begäran om information, besöksprogrammet och efterhandsutvärderingen inom regionen.

Northvolt gjorde ett platsbesök den 16 maj 2017 där Cursor ansvarade för arrangemangen. Projektets mest centrala aktörer presenterade sig och berättade om regionens styrkor som etableringsplats. Regionens kommuner hade redan tidigare utarbetat en gemensam strategisk detaljplan som nu möjliggjorde planeringen och förberedelsen av processen. Utöver lokala huvudaktörer var också USA:s tidigare ambassadör i Finland samt Googles lokala chef på plats för att berätta om Finlands fördelar som etableringsland. Northvolt fick också bekanta sig med de reserverade tomterna. Detta ansågs vara en av regionens styrka – då det redan fanns detaljplanerade industritomter kunde man svara upp till kravet på snabb tidtabell.

Finpro deltog i processen ända till slut och medverkade i arrangerade besök och informerade allmänt om Finland som investeringsland. Till Finpros verksamhet hör

¹²⁵ Nuvarande Invest in Finland-enheten i Business Finland.

¹²⁶ De fem kommunernas finansieringsandel är cirka 30 euro per invånare, vilket täcker drygt 2,5 miljoner euro av budgeten. Resten av finansieringen kommer från finska staten, EU och privata aktörer.

också att sammanföra de uppgifter och den expertis som krävs i respektive investeringsfall. När det gällde Northvolt nyttjades nätverk i arbets- och näringsministeriet, Tekes (numera en del av Business Finland) och Geologiska forskningscentralen. Finpro erbjöd också de lokala aktörerna informationservice om kunden och branschen. Finpro hjälpte därför i princip båda parterna i processen.

Totalt har 30 aktörer som deltagit i investeringsprocessen identifierats.¹²⁷ Bland de centrala kan förutom Finpro och Cursor nämnas städerna Kotka och Fredrikshamn (här finns de två markområden som erbjöds till Northvolt). De båda städerna ansvarade för projektets markanvändningsplanering och planläggning, stadsutvecklingen och kommunikationer. Andra betydande aktörer var Villmanstrands stad samt Villmanstrands tekniska universitet¹²⁸ och Sydöstra Finlands yrkeshögskola (kompetens- och utbildningsbehov), Kotka-Fredrikshamn-regionens regionala kommunägda vatten- och elverk (tillgången till och prissättningen av el och vatten) samt Fredrikshamn-Kotka hamn (logistik). NTM-centralen i Sydöstra Finland kontaktades också för att utreda de miljötillstånd som skulle krävas i projektet. Northvolt informerades om de olika skeden och krav som en sådan process innebär. Tidsåtgången för miljötillstånd varierar mycket från fall till fall, men en uppskattning är att det i genomsnitt kan ta 18 månader med en minimitid på cirka 6 månader. Då beslutet kom att Northvolt valt att gå vidare med enbart svenska orter avbröts den processen.

Bland de "mjuka" värden som lyftes fram som regionens styrkor kan nämnas Kymmenedalens industriella tradition, ett etablerat samarbetsnätverk mellan kommuner och regioner samt attraktiva och prisvärda bostäder.

Framgångsfaktorer

Sammanfattningsvis identifieras följande framgångsfaktorer i processen av de lokala aktörerna själva:

- *Finpros proaktiva agerande* medförde att Northvolt beslutade sig för att även inkludera Finland som tänkbart etableringsland.
- *Team Finland*. Deras verksamhet, baserad på ett nätverk av statliga och lokala aktörer som var väl uppkopplade, kunde snabbt identifiera nya etableringsprojekt.
- *Business Finland*. Deras roll är känd av andra aktörer och det informations- och nätverksstöd som erbjöds uppskattades.
- *Triple helix-samarbetet*. De privata, offentliga och akademiska sektorerna samarbetade smidigt och kunde snabbt ta itu med nya gemensamma projekt.
- Aktörerna i Kotka-Fredrikshamn-regionen och på nationell nivå hade redan *erfarenhet av ett gott samarbete* när det gällde att attrahera stora utländska företag, särskilt från Google (2009) och Tesla (2017). Nätverkets medlemmar kände redan sina egna roller och sitt eget fält.
- Ett *lokalt utvecklingsbolag* fanns på plats och hade ett tydligt ansvar för den lokala verksamheten.

¹²⁷ Rangordnande på en femgradig skala efter betydelse. 4 st kategoriseras som "5", dvs av störst betydelse; 1 st som "4"; 12 st som "3"; 7 st som "2" och 6 st som "1".

¹²⁸ Universitetet utbildar till exempel specialister i energiteknik som batterifabriken behöver i sin verksamhet.

Utvärdering

Efter Northvolts negativa etableringsbeslut samlades projektets kärnaktörer och en representant för Northvolt för att utvärdera processen. Bland de negativa faktorer som nämndes var det alltför avlägsna läget, tillgängligheten till Helsingfors-Vanda flygplats samt den faktiska tillgången till arbetskraft. Trots att etableringen gick regionen förbi bedömde projektets deltagare att de hade fått nyttiga erfarenheter inför kommande etableringsprocesser för batterifabriker och andra företag.

Bilaga 2: Lalandias danska "tvillinginvestering" i Søndervig

Tillväxtanalys har upphandlat en underlagsstudie av Institut for Planlægning vid Aalborg Universitet med syftet att belysa hur investeringsprocessen vid Lalandia i Søndervig samspelar med det danska systemet för fysisk planering. Vi har översatt sammanfattningen till svenska, se nedan. Underlagsstudien finns tillgänglig i sin helhet på Tillväxtanalys webb i anslutning till promemorian. Forskarna ansvarar själva för analys och slutsatser.

Sammanfattning

I december 2016 meddelade Lalandia A/S att de för första gången hade beslutat att investera utanför Danmarks gränser. En ny besöksanläggning för uppskattningsvis 1,3 miljarder svenska kronor skulle byggas i Motala, Östergötland. Vid ungefär samma tid inledde Lalandia ett "tvillingprojekt" som syftar till att skapa en liknande större besöksanläggning i Søndervig, mitt på den danska västkusten. Byggarbetet påbörjades i maj 2020 och förväntas vara klart under 2022. Men den svenska investeringen har dragit ut på tiden och befinner sig för närvarande (2020) i en rättslig process med upprepade överklaganden i den fysiska planprocessen.

Jämfört med projektet i Motala förefaller planerings- och tillståndsprocessen ha varit förhållandevis snabb i Søndervig. Vissa ändringar i det fysiska plansystemet har även genomförts under senare år i Danmark. Tillväxtanalys har därför bedömt det som intressant att i ett jämförande syfte närmare undersöka förhållanden och orsaker bakom processen i Søndervig och Danmark. Denna rapport är resultatet av "den danska studien" som under sommaren och hösten 2020 har undersökt:

- Regler och möjligheter till överklaganden i Danmark (före och efter lagändringarna) med fokus på att etablera besöksanläggningar i kustområden
- Orsakerna till lagändringarna i Danmark
- Hur processen utvecklats med tanke på Lalandias investering i Søndervig

Vid första anblicken verkar processen ha varit ganska snabb i Søndervig. Detta är dock en sanning med modifikation. Före den relativt snabbt genomförda lokala planeringsprocessen 2019–2020 har det under flera år förekommit diskussioner och det har fattats viktiga beslut som gjort denna snabba planeringsprocess möjlig. Nedan ges en kortfattad översikt över de faktorer som har varit av särskild betydelse för förverkligandet av Lalandia-projektet i Søndervig.

Ekonomi för de stora besöksnäringssprojekten – affärsmodellen

Det har varit ett grundläggande villkor att ekonomin i Lalandia Søndervig-projektet endast kunde bli bärkraftigt om området planerades som ett *sommerhusområde*.¹²⁹ Privatägda fritidshus i ett sådant område är till skillnad från till exempel. andra "semesterbostäder" och annan hotellverksamhet *befriad från 25 % moms vid uthyrning*. Dessutom gäller *relativt förmånliga skatteregler för privata fritidshus när de hyrs ut*. Det gör dem attraktiva för potentiella köpare, eftersom köparna i nästa led kan få goda inkomster från uthyrning när de själva inte är där.

Affärsmodellen för Lalandia-projektet bygger i huvudsak på försäljning och uthyrning av (de privatägda) fritidshusen, eftersom intäkterna från försäljning och uthyrning bidrar till att finansiera semesteranläggningen och äventyrsbadet, som i sin tur bidrar till öka värdet på de enskilda fritidshusen, eftersom fritidsbostäderna i Lalandia-området har förtursrätt till de gemensamma anläggningarna, vilket även bidrar till att semestersäsongen i princip utökas till hela året. För Lalandia har det därför varit avgörande att projektområdet har fått eller kunnat få status som fritidshusområde (se plan- och bygglagen) och fått tillstånd att planera och bygga nästan 500 nya fritidshus.

Denna status fanns inte från början för projektområdet i Søndervig, men uppdaterades efter ändringar av – först plan- och bygglagen och antagandet av detaljplaneringsriktlinjer och sedan – antagandet av kommunala och lokala planer med mera. Lalandia-området ligger nämligen innanför det kustnära området som sträcker sig 3 km in i landet och som omfattas av ett antal restriktioner: Som huvudregel ska kustnära områden hållas fria från bebyggelse och anläggningar som inte är beroende av närheten till kusten. Dock har man kunnat utse särskilda utvecklingsområden sedan plan- och bygglagen antogs 2017 (efter ansökan till planeringsmyndigheten (*landsplanmyndigheten*)), där bebyggelse och anläggningar ändå kan upprättas. Nya *sommerhusområden* kan som huvudregel inte anläggas i kustnära områden. Plan- och bygglagen från 2017 gav dock möjlighet till projektering av 1000 nya och omlokalisering av 5000 redan planerade fritidshustomter. Lalandia i Søndervig – med sina nästan 500 fritidshus, hotell och äventyrsbad med mera – blev möjligt eftersom Lalandia-området omfattades av både detaljplaneringsriktlinjerna för utvecklingsområden och för nya fritidshusområden, vilket var en konsekvens av plan- och bygglagen från 2017.

Nya standarder för den fysiska planeringens mål och inriktning – särskilt för kustområdesplaneringen

I den "moderniserade" plan- och bygglagen från 2017 integreras "*tillväxt*" som ett nytt *självständigt delmål i den danska lagstiftningen för fysisk planering*. Detta är resultatet av många års diskussion i Folketinget, och även mellan kommunerna och staten samt mellan marknadsaktörer och det politiskt-administrativa etablissemang.

Diskussionerna har främst handlat om att säkerställa en bättre balanserad utveckling i

¹²⁹ Ett *sommerhusområde* kan betraktas som en särskild zon enligt plan och-bygglagen (*Planloven*). Fritidshus i ett sådant område får inte användas för helårsboende. Det innebär konkret att övernattningar under perioden första november till sista februari är begränsade till kortare feriebesök, totalt högst 9 veckor (PL § 40). Fritidshus i *sommerhusområden* får hyras ut obegränsat under perioden mars-oktober, men alltså högst 9 veckor under resterande del av året. Det är dock inte tillåtet att enbart hyra ut, man måste också själv använda fritidshuset. Intäkterna är skattefria upp till 60 000 DKK (uthyrning via uthyrningsbyrå, vid privat uthyrning 11 500 DKK), för intäkter över denna summa sker ett skatteavdrag på 40 %. Avser 2020-års regler.

Danmark, i städer och på landsbygden. I praktiken har detta lett till att särskild uppmärksamhet riktats mot landsbygdsområden och kustområden samt de verksamheter som skulle kunna bidra till att främja utvecklingen (dvs. säkra arbetstillfällen och sysselsättning) i dessa områden. Det återspeglas genom förändringar i turismpolitiken och särskilt policyn och planeringen för kustturismen. Det har haft en stor betydelse att det från 00-talet och framåt skett en nationell, interregional och interkommunal upprustning av turismpolitiken som kraftigt ökat det politiska fokuset inom alla led av turismen, särskilt i kustområdena. När Lalandia-projektet senare skulle diskuteras var det avgörande att projektet ingick i en bredare turismstrategisk målsättning och argumentering.

I kustområdesplaneringen har dessa trender lett till *förändringar av jämvikten mellan "skydd" och "utnyttjande"*. De danska kusterna har under årtionden skyddats mot utveckling och bebyggelse på ett sätt som ibland varit nästan dogmatiskt. På senare år har det diskuterats om jämvikten mellan skydd och utnyttjande av kusterna i mindre utsträckning bör garanteras genom generaliserade normer och i större utsträckning genom platsanpassade urval och planering som bygger på konsekvensbedömningar och en avvägning av olika intressen. Det har också handlat om jämvikten mellan olika typer av användning i de kustnära områdena. Lalandia-området i Søndervig har främst varit ett jordbruksområde och jordbruket har en särställning som näring i det kustnära området. Många aktörer har haft svårt att förstå varför inte också andra näringar som turismen skulle kunna rymmas i det 3 km breda kustnära området, om man inte bygger direkt ute vid kusten. Detta har lett till påtryckningar att ändra detaljplaneringen för kustområdena, vilket resulterade i den "moderniserade" plan- och bygglagen från 2017 som konstaterade att hela den 7 314 km långa kustlinjen i Danmark kanske inte har samma behov av skydd och förbud mot bebyggelse och så vidare.

Plan- och bygglagen från 2017 var en fortsättning på den trend som startade 2015 när plan- och bygglagen öppnade för den första lindringen av restriktionerna i Danmark som helhet och för det kustnära området i synnerhet. För det första blev det möjligt att få ett tillstånd för (de första) 10 "försöksprojekten" för turism, efter en ansökan till planeringsmyndigheten. För det andra flyttades planeringsmyndigheten från miljödepartementet till näringsdepartementet – ett tecken på en bättre jämvikt mellan miljöskydd å ena sidan och utnyttjande, tillväxt och utveckling å andra sidan.

Styrkeförhållandet mellan stat och kommun – sammansättningen av planeringsinstitutionerna och -instrumenten

Att det tog flera år innan påtryckningarna för en ändring av detaljplanen för kustområdena resulterade i den "moderniserade" plan- och bygglagen från 2017, beror på det (i jämförelse med Sverige, där kommunerna har planeringsmonopol) hierarkiska danska plansystemet, där *styrkeförhållandet mellan staten och kommunerna helt klart är till statens fördel*.

Det kan tolkas så att staten – genom Folketinget, som bestämmer de mycket detaljerade reglerna i plan- och bygglagen, och planeringsmyndigheten, som har flera påverkans- och åtgärdsverktyg för kommunerna, genomgick en mognadsprocess. En mognadsprocess som ledde till ett erkännande om att hela den 7 314 km långa kuststräckan i Danmark (nästan lika lång kuststräcka som Spanien och Frankrike

tillsammans) kanske inte har samma behov av skydd och förbud mot bebyggelse och så vidare. och där staten kan fortsätta att upprätthålla kontrollen med en sund jämvikt mellan utnyttjande och skydd – till exempel. genom att låta planeringsmyndigheten lätta på det allmänna skyddet på utvalda platser som anges i detaljplaneringsriktlinjerna.

Detaljplaneringsriktlinjerna har visat sig vara ett helt avgörande planeringsinstrument för förverkligandet av Lalandia i Søndervig. Utan detaljplaneringsriktlinjerna från september 2019, där nya fritidshusområden, däribland Søndervig, fastställdes, hade inte Lalandia-projektet varit möjligt.

Det ovanstående illustrerar mycket tydligt styrkeförhållandet mellan staten och kommunerna i kustområdesplaneringen i Danmark. Kommunens planeringsutrymme för kustområdena, begränsat av statens intresse (som delvis redan framgår av plan- och bygglagen) att begränsa utvecklingsverksamheten vid kusterna. Men genom detaljplaneringsriktlinjerna går man kommunerna tillmötes på utvalda platser – som till exempel. för Lalandia i Søndervig – för att främja utvecklingen av den lokala kustturismen och med det övergripande målet att få en bättre jämvikt i Danmark.

Plansystemets innehåll är politiskt medan överklagningssystemet fokuserar på laglighet

Lalandia-projektet i Søndervig har inte mött mycket motstånd i form av invändningar och klagomål från lokala intressenter sedan projektet blev möjligt att genomföra i och med ändringen av plan- och bygglagen från 2017 och detaljplaneringsriktlinjerna från 2019. Det lokala missnöjet med projektet tog sig nämligen uttryck i invändningar som i stor utsträckning bemöttes i samband med miljökonsekvensbedömningen och den inledande planeringen, dvs. redan under den tidiga beslutsprocessen. När planeringen (och projekttillståndet) antogs i Ringkøbing-Skjerns kommun den 18 februari 2020 hade allt väsentligt motstånd mot projektet redan avvärjts och tillmötesgått genom anpassningar av projektet, villkor i projekttillståndet och genom ett beslut att utöka trafikstrukturen i området och så vidare.

Som framkommer ovan var det inte bara nödvändigt att avvärja ett potentiellt lokalt motstånd. Även bredare och på nationell nivå var det nödvändigt att säkerställa att till exempel. natur och rekreationsvärden i kustområdet skyddades i tillräcklig utsträckning. Detta gjordes särskilt genom att Lalandia-området nämndes i detaljplaneringsriktlinjerna ovan från 2019 för fritidshusområden. Ett antal villkor var dock knutna till riktlinjerna. Kritiken och invändningarna mot projektet har alltså till stor del bemötts eller hanterats på annat sätt redan i den tidigare beslutsprocessen.

Det danska detaljplaneringssystemet – inkl. klagomålssystemet – är kortfattat uppbyggt på följande sätt: *Innehållet i planeringen är av politisk karaktär* och potentiella intressekonflikter ska därför helst klaras av i samband med den politisk-demokratiska processen som är en del av utarbetandet av planeringen, se plan- och bygglagens processuella regler. Planeringssystemets politiska karaktär, där de materiella diskussionerna (helst) borde vara avslutade när planeringen har antagits, innebär att klagomålssystemet sedan ändringen av plan- och bygglagen på 1970-talet i allmänhet bara tar upp klagomål om rättsliga frågor (laglighet).

Om Lalandia i Søndervig är en bra idé eller inte är en politisk fråga som därför ska avgöras i en politisk-demokratisk planeringsprocess. Om medborgare och intressegrupper motsätter sig planeringens innehåll, kan de uttrycka sina åsikter i samband med offentliggörandet av planeringen och miljökonsekvensbedömningen. Politikerna ska lyssna till – men inte nödvändigtvis agera enligt – de mottagna synpunkterna.

Om man som medborgare (fortfarande) är missnöjd med politikernas beslut om planeringens innehåll, efter att politikerna har övervägt de invändningar som kommit in i samband med offentliggörandet, kan man eventuellt låta det komma till uttryck vid nästa kommunalval. Man kan nämligen inte rikta klagomål mot planeringens innehåll, eftersom klagomålssystemet i allmänhet endast behandlar klagomål om rättliga (lagliga) förhållanden, som till exempel om kommunfullmäktiges antagande av detaljplanen, kommunala tilläggsplaner och nya kommunala planer är lagliga – både om finns rättslig grund för att reglera de förhållanden som regleras i planen och om plan- och bygglagens bestämmelser om planens utförandeprocess har följts. Andra exempel på rättsliga frågor är efterlevnaden av förvaltningsrättens principer, tolkningsutrymme (till exempel om ett undantag från en detaljplan strider mot "planens principer" (se plan- och bygglagen § 19) och liknande.

Den danska plan- och bygglagen är dock generellt formulerad på ett sådant sätt att de kommunala planeringsmyndigheterna är ganska fria att bestämma innehållet i planeringen. Detta ger eventuella klaganden relativt få möjligheter att driva sina klagomål.

I Danmark är planering alltså först och främst politisk medan överklagandesystemet fokuserar på laglighet. Detta gäller naturligtvis särskilt i plan- och bygglagstiftningen, *men den tydliga åtskillnaden mellan politiska och juridiska frågor, det vill säga att överklagandesystemen främst endast accepterar klagomål av rättslig (laglig) karaktär, har paralleller i ett antal mark-, natur- och miljöskyddslag.*

Planering som politik och hantering i god tid av planeringsproceduren

Att förverkligandet av Lalandia-projektet i hög grad är ett uttryck för *planering som en politisk process*, är, som tidigare nämns, inte bara ett förhållande som gäller *lokalt på kommunal nivå*. Det gäller också *mellan statlig och kommunal nivå*, där planeringsmyndigheten har till uppgift att utarbeta detaljplaneringsriktlinjer – och även har en rad möjligheter till inflytande och åtgärder om kommunen inte följer de statliga föreskrifterna. Slutligen devisen att planering är politik även *på statlig nivå*, det vill säga mellan de partier i Folketinget som stod bakom förlikningen om plan- och bygglagen 2017 med mera.

Det har varit avgörande att breda politiska överenskommelser har gjorts i Folketinget om förändringar av standarder, lagstiftning och innehåll för kustområdesplanering, särskilt under 2016 och 2018. Avtalen har genomförts genom lagändringar (2017) och detaljplaneringsriktlinjer (2019). 2018 innehöll den politiska överenskommelsen till och med en konkret fördelning av utvecklingsmöjligheter till kommunerna, i form av fördelning av ett antal fritidshustomter till specifikt utvalda kommuner. Kommunerna har haft ett stort inflytande på de politiska avtalen. Dessutom har Lalandia kunnat

påverka både avtalets utformning och ramar 2016 och i samband med den slutliga fördelningen av fritidshustomter i avtalet från 2018.

Det visar på ett stort förtroende för det politiska avtalssystemet att både Ringkøbing-Skjerns kommun och Lalandia, när avtalen ingåtts, agerade med full tillförsikt att avtalet också skulle genomföras genom lagändringar och detaljplaneringsriktlinjer. Det avsattes tidigt stora resurser hos kommunen och Lalandia innan den planeringsrättsliga grunden slutligen var på plats (detta skedde först med antagandet av planer och projekttillstånd den 18 februari 2018).

Även lokalt i Søndervig och Ringkøbing-Skjerns kommun ses tydliga uttryck för att planeringen hanteras som politik och hur detta påverkar resultaten. Medborgare, företag och organisationer bjuds tidigt in att delta i beslutsfattandet och utformningen av både strategier, planer och projekt. Det vittnar om en tendens att använda politiserade delar av planeringen som en tidig indikator på potentiella intressekonflikter.

Det vittnar också om planering med "hantering i god tid" och förståelse av behovet av samtidiga åtgärder. Som när kommunen samtidigt med den slutliga bestämningen av den planeringsrättsliga grunden på högre nivå (i detaljplaneringsriktlinjerna) försökte försäkra sig om en så snabb process som möjligt för de berörda parterna i Lalandia-projektet.

Som en följd av de politiska processerna och hanteringen i god tid gick det formella och lagstadgade kommunala och lokala planeringsförfarandet 2019–2020 ganska snabbt och smidigt, och utan att ett enda klagomål lämnades in.

Den lokala entreprenören och eldsjälén

Det bedöms som helt avgörande för Lalandia-projektet att det fanns en lokal eldsjäl i form av köpmannen Keld Hansen i Søndervig. Keld Hansen har förmågan att hålla fast vid grundidén om en semesteranläggning, men har samtidigt visat sig mycket flexibel under processen för att anpassa projektet till skiftande omständigheter. Lalandia hade med stor sannolikhet inte kunnat etablera sig i Søndervig utan Keld Hansens förberedande arbete med att sprida idén bland lokalbefolkningen och medla i potentiella intressekonflikter och så vidare. Dessutom hade Keld Hansen redan köpt större delen av det område som skulle användas.

Även sedan Lalandia gått in som partner i Søndervig Feriepark fortsatte Keld Hansen att arbeta hårt för projektets genomförande, bland annat genom att löpande bjuda in beslutsfattare till Søndervig. Det är troligt att det har gett projektet mervärde att kunna visa upp en lokal förankring. Det har visat sig att projektet genom Keld Hansens engagemang och intresse för "ortens bästa" inte bara motiverades av ekonomiska faktorer, utan också av lokala värden och önskan att främja lokalsamhällets utveckling.

Ett område med begränsade planeringsrestriktioner – inte så mycket att skydda (varken natur och mark)

Slutligen var det också viktigt att projektområdet inte hade några viktiga natur- och miljövärden. Det fanns inga större miljörestriktioner som behövde övervinnas inom området. Dessutom hade inte marken något större värde som jordbruksmark. Det var

endast områdets läge inom den kustnära zonen och (initialt) bristen på statligt stöd för att få status som fritidshusområde som under många år stod i vägen för projektet.

Avslutande kommentarer

Byggstarten i maj 2020 av Lalandia och 440 nya fritidshus i Søndervig är således resultatet av 14 års ansträngningar från en lång rad lokala och nationella aktörer och ett antal avgörande händelser. Det är historien om en lokal entreprenör som lyckades med sitt projekt först efter fjärde försöket, med hjälp av en nationell investerare, Lalandia. Det handlar också om att utveckla rätt affärsmodell, där möjligheten att få avsättning för fritidshustomter var avgörande. Det är dessutom en berättelse om tydliga förändringar i den statliga policyn för både turism och planering, däribland ändringar i plan- och bygglagen och användningen av detaljplaneringsriktlinjer till kommunerna. Lokalt samarbete och hantering i god tid inom det kommunala planeringsarbetet har till sist säkerställt en snabb och flexibel planeringsprocess. Slutligen har det varit av avgörande betydelse att det inte har förekommit några klagomål som försenat förfarandet, vilket beror både på en föregående jämkning av olika av intressen och det sätt som det danska klagomålssystemet fungerar på.

Carsten Jahn Hansen och Michael Tophøj Sørensen

Aalborg Universitet, Danmark

Bilaga 3: Underlag till respondenter innan intervju

Motiv, händelser och aktörer

Investeringsmotiv och attraktionsfaktorer

- a) Vilka uppfattar ni vara de viktigaste motiven till denna investering?
- b) Ser ni några viktiga attraktionsfaktorer i närområdet/regionen/landet som kan ha haft betydelse för valet att investera på denna plats?

Viktiga händelser

- a) Vilka betydelsefulla händelser/beslut kan ni identifiera i investeringsprocessen?

Viktiga aktörer

- a) Vilka offentliga aktörer har på något sätt hjälpt till i investeringsprocessen? (t.ex. Business Sweden, regionalt "Invest in-bolag", myndigheter, region, kommun, länsstyrelse, universitet)
- b) Har några privata aktörer spelat roll för investeringen? (t.ex. enskilda företag, företagsföreningar, Handelskammare, nätverk, individer)
- c) På vilket sätt har dessa aktörer (a+b) medverkat? I vilka faser?
- d) Vilka personer tycker du att vi bör intervjua för att få en helhetsbild av denna investerings-/etableringsprocess?

Hinder och förbättringsförslag i investerings-/etableringsprocessen

Hinder

- a) Har denna investeringsprocess blivit fördröjd på något sätt? (regler, handläggningstider, överklaganden, kunskapsbrist, etc)

Förbättringsförslag

- a) Givet erfarenheter från denna process och tidigare, ser ni möjligheter att få etablerings-/investeringsprocesser att fungera smidigare? Motivera och exemplifiera!

Främjandesystemet

Synpunkter

- a) Vad anser ni om dagens främjandesystem för investeringar/etableringar? T.ex. antal aktörer, uppdrag, roller, resurser, samverkan, geografisk nivå?

Eftervård

Eftervårdens del av främjandearbetet. Ett främjandearbete inom området kan dels ses som en riktad insats för att säkra en konkret investering, dels som en del av ett pågående och långsiktigt relationsbyggande. Det senare kan också betecknas som "eftervård", dvs. förankra investeringen i den lokala/regionala näringslivsmiljön, arbeta för att öka förutsättningar för spridningseffekter (överspillningseffekter) och för att nya investeringar ska ske.

- a) Hur viktigt tycker ni att sådana eftervårdsinsatser är?

- b) Anser ni att det svenska främjandesystemet generellt arbetar i tillräcklig omfattning med eftervård? Rätt aktörer?
- c) Känner ni till om några sådana insatser har skett i detta fall?

Tillväxtanalys har regeringens uppdrag att analysera och utvärdera statens insatser för att stärka Sveriges tillväxt och näringslivsutveckling. Genom vår kunskap bidrar vi till att effektivisera, ompröva och utveckla tillväxtpolitiken samt genomförandet av Agenda 2030.

I vårt arbete fokuserar vi särskilt på hur staten kan främja Sveriges innovationsförmåga, på investeringar som stärker innovationsförmågan och på landets förmåga till strukturomvandling. Dessa faktorer är avgörande för tillväxten i en öppen och kunskapsbaserad ekonomi som Sverige. Våra analyser och utvärderingar är framåtblickande och systemutvecklande. De är baserade på vetenskap och beprövad erfarenhet.

Sakkunniga medarbetare, unika databaser och utvecklade samarbeten på nationell och internationell nivå är viktiga tillgångar i vårt arbete. Genom en bred dialog blir vårt arbete relevant och förankras hos dem som berörs.

Tillväxtanalys finns i Östersund (huvudkontor) och Stockholm.

Den kunskap vi tar fram tillgängliggör vi på www.tillvaxtanalys.se. Anmäl dig gärna till vårt nyhetsbrev för att hålla dig uppdaterad om våra pågående och planerade kunskapsprojekt. Du kan även följa oss på Twitter, Facebook och LinkedIn.



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