

Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten



Till statsrådet Ebba Busch

Regeringen beslutade den 17 december 2020 att ge en samordnare i uppdrag att för regeringens räkning främja koordineringen av arbetet med insatser av betydelse för större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län (N2020/03132). Peter Larsson förordnades till samordnare den 18 december 2020 av näringsminister Ibrahim Baylan.

Samordnaren överlämnar härmed sin slutrapport om uppdragets genomförande samt slutsatser och förslag som kan tas i beaktande för fortsatt arbete rörande nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i norra Sverige. Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 30 november 2022

Peter Larsson

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	4
1. Inledning	5
2. Regeringens uppdrag	5
3. Beträktelser över utvecklingen 2017–2022	6
4. Centrala utgångspunkter och arbetssätt	9
5. Områden utpekade i uppdraget	15
5.1 Infrastruktur.....	15
5.2 Prövnings- och planeringsprocesser.....	17
5.3 Kompetensförsörjning	19
5.4 Bostäder och samhällsbyggnad.....	24
5.5 Flernivåsamverkan	26
6. Områden som tillkommit under uppdragets genomförande	29
6.1 Stora etableringar och expansioner.....	29
6.2 Finansiering av kommunala investeringar	33
7. Övergripande slutsatser	36
8. Förslag	39
8.1 Befolkningsförsörjning	39
8.2 Utbildning.....	42
8.3 Transportinfrastruktur.....	44
8.4 El och energi	46
8.5 Samhälls- och bostadsbyggande.....	47
8.6 Länsövergripande forum.....	49
8.7 Miljötillståndprocesser	50
8.8 Finansiering.....	51

Sammanfattning

Norra Sverige har fått en ledande position i klimatomställningen genom flera stora och parallella investeringar inom den tunga industrin. Det handlar om investeringar på över 1100 miljarder kr som prognostiseras de kommande åren i Norrbottens och Västerbottens län. God tillgång till förnybar energi har varit en viktig förutsättning för omställning av befintlig industri och etablering av helt nya verksamheter. Omställningen berör flera orter i övre Norrland som parallellt med industrins omställning kommer att genomgå en kraftig omvandling. Företagen uppger att dessa kommer att ge upphov till ett behov av cirka 20 000 nya anställningar.

Under perioden 2017 till 2022 har det nya läget krävt en omorientering av kommuners, regioners och statliga myndigheters sätt att arbeta och samverka. Betydande erfarenheter har vunnits längs vägen som kommer att komma till nytta i den fortsatta processen.

I denna rapport redogörs för arbetet under 2021 och 2022 som jag bedrivit som regeringens samordnare (uppdrag N2020/03132). De företag som främst lyftes i uppdraget var Hybrit Development AB, Northvolt AB, LKAB och Boliden AB. Under uppdragets gång har H2 Green Steel och SSAB tillkommit som centrala.

I rapporten trycker jag på några särskilt avgörande faktorer för att omställning och omvandling ska bli framgångsrik. Inflyttningstakten till de båda länen måste öka kraftigt. Effektiva former för vuxenutbildning behöver stärkas. Transportkapacitet och tillförlitlighet behöver säkras på Malmbanan till följd av kraftigt ökade godsvolymer. Expansionen i Skellefteåregionen medför att bland annat vägkapaciteten behöver stärkas snarast. En snar etablering av hela Norrbotniabanan är en förutsättning för en vidgad arbetsmarknad. Tillgången på förnybar el behöver byggas ut på medellång sikt då de nya vätgasbaserade verksamheterna tas i drift. Under senare år har betydande erfarenheter vunnits kring hur mer effektiva miljötillståndsprocesser ska kunna genomföras vilket har nationell betydelse. Samhälls- och bostadsbyggandet måste accelerera så att detta inte utgör ett hinder för fortsatt inflyttning till berörda orter. Formerna för finansiering av offentliga investeringar behöver ses över så att osäkerheter kan övervinnas.

Vi befinner oss nu i ”slutet på början”. Mycket återstår för att säkra en hållbar samhällsomställning. De närmsta fem åren blir avgörande. Hur väl de stora etableringarna och expansionerna lyckas avgör förmågan i hela Sverige att framöver attrahera nya etableringar och lyckas med klimatomställningen.

1. Inledning

En industriell revolution i norra Norrland som ska göra Sverige till en ledande kraft i den globala klimatomställningen. I så starka ordalag beskrivs ofta den omställning och omvandling som just nu pågår i våra två nordliga län, Västerbotten och Norrbotten. Den har fått många att häpna över storleken och kraften och den har fått andra att beskriva den som ”ljuset från norr”. Beslutsfattare från olika delar av världen har vallfärdat till de olika orterna och de nya industrierna för att försöka få grepp om vad det är som pågår. När Sverige inleder sitt ordförandeskap i EU möts EU-kommission i Kiruna.

Under en femårsperiod har flera många stora investeringar offentliggjorts. En ofta nämnd sammanställning är att det rör sig om över 1100 miljarder kr de kommande åren i Norrbottens och Västerbottens län. De kommer att pågå under lång tid. De kommer också att förändra samhällen. Fler människor som ska arbeta i de nya verksamheterna. Men också fler som ska arbeta i alla andra verksamheter som lockas dit för att det händer så mycket i norra Sverige och alla de som behövs för att vård, skola, omsorg och annan service ska kunna fungera. Det som är gemensamt för allt detta är att det är bråttom. Det i sin tur betyder att många av de beslutsprocesser som vi är vana vid har fått omprövas och förnyas. Som ett resultat av den gångna femårsperioden vet vi nu bättre hur stora etableringar ska hanteras. Något som är till nytta för såväl övre Norrland som resten av Sverige när det gäller vår förmåga att dra till oss stora investeringar. De kommande fem åren blir avgörande för om satsningarna ska lyckas. Den främsta utmaningen handlar om att skapa förutsättningar för en stor inflyttning till alla de berörda orterna.

2. Regeringens uppdrag

Mitt uppdrag som samordnare definierades i ett särskilt uppdrag (N2020/03132). I den inledande meningen sägs ”Regeringen beslutar ge en samordnare i uppdrag att för regeringens räkning främja koordineringen av arbetet med insatser av betydelse för större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län.” Det har varit en mycket viktig del av mitt uppdrag eftersom jag fungerat som samtalspart med i stort sett alla involverade aktörer.

Regeringen framhöll också följande. ”Mot bakgrund av att etableringarna och expansionerna utgör komplexa processer som innefattar mångfacetterade insatser på olika nivåer ser regeringen behov av en

samordnare som kan fungera som en länk mellan berörda aktörer samt kan bidra till att de insatser som görs på nationell, regional och lokal nivå är koordinerade och kompletterar varandra på ett ändamålsenligt sätt.”

”Samordnaren ska även bistå regeringen i arbetet med att identifiera strukturella hinder för industrins omställning till ökad cirkularitet och minskad klimatpåverkan.” Detta har gjorts löpande allt eftersom olika hinder har blivit tydliga.

I uppdraget gavs några exempel på större etableringar och expansioner som på senare tid lokaliserats till Norrbottens och Västerbottens län. Det är Hybrit Development AB, Northvolt AB, Luossavaara-Kiirunavara Aktiebolags omvandlingsplan och utvecklingen av Boliden Aktiebolags återvinningsanläggning i Rönnskär. Vid tillfället för beslutet om uppdraget var inte etableringen av ett nytt stålverk (H2 Green Steel) offentligt känt. Inte heller att SSAB 2022 meddelade att man tidigarelägger sin ambition att vara koldioxidfri från 2045 till 2030. Det är runt de processer som dessa etableringar och expansioner satt i gång som mitt uppdrag främst har kretsat.

3. Betraktelser över utvecklingen 2017–2022

De massiva klimatrelaterade investeringar som nu pågår eller planeras i norra Sverige har till stora delar blivit bilden av den gröna omställningen i Sverige. Det finns flera skäl till att detta rönt så stor uppmärksamhet. Den totala omfattningen av investeringar är ett skäl. Ett annat är att det är basindustrin som ställer om vilket kommer att leda till mycket stora utsläppsminskningar. Ytterligare ett skäl är var de äger rum, nämligen i norra delen av Sverige, och hur dessa medverkar till en helt ny ekonomisk och demografisk utveckling. Gemensamt för industriomställningen och samhällsomställningen är att hastigheten är mycket hög vilket utmanar traditionella strukturer och system. Att de äger rum där och just nu har sin förklaring – övre Norrlands goda tillgång till förnybar energi och att företagen vill ligga i framkanten när det gäller klimatomställningen.

Omfattningen

Startskottet får sägas gå 2017 genom att två beslut offentliggörs. Det ena är Northvolts etablering av en helt ny fabrik för tillverkning av batterier i Skellefteå. Det andra är bildandet av Hybrit AB som är ett samverkansbolag mellan SSAB, LKAB och Vattenfall. Bolagets uppdrag är att utveckla och demonstrera fossilfri ståltillverkning. Båda besluten röner stor nationell och internationell uppmärksamhet. De inspirerar också fler att göra mer.

På detta följer Bolidens beslut 2018 om att genomföra mycket stora investeringar i såväl smältverksamheten i Rönnskär, Skellefteå som gruvverksamheter. 2020 offentliggör LKAB sin plan på den största omställningen i företagets historia. Den handlar om att ersätta järnmalmspellet med fossilfri järnsvamp och börja utvinna kritiska mineraler ur gruvavfall. I februari 2021 offentliggörs planerna på ett helt nytt stålverk baserat på fossilfri teknik och lokaliserat till Boden. 2022 meddelar SSAB att man förkortar tiden för när företaget ska producera fossilfritt från 2045 till 2030.

Det är den sammantagna bilden av dessa investeringsbeslut som motiverar den stora uppmärksamheten.

Basindustrin går före

Fossilfritt Sverige, som är ett nationellt initiativ för att göra Sverige till världens första fossilfria land, har tagit fram färdplaner för omställning inom 22 olika branscher och dessutom strategier för hållbar batterivärdekedja, finansiering, energieffektivisering och en biostrategi. Längre sågs processindustrin ligga sent i en tidslinje för omställning. När den nu kraftsamlar på detta sätt får det stor betydelse för andra branscher, tex hur implementeringen av färdplanerna kommer att se ut. Etableringen av en mycket stor batterifabrik i Skellefteå lämnade också andra avtryck. Företaget gick från en liten start-up-verksamhet till en mycket stor skala på väldigt kort tid. Etableringen av en helt ny bransch, batterier, har tydligt markerat skiftet i hela fordonsindustrin eftersom det i grunden handlar om bytet av drivlina.

Skalan, volymen och uppmärksamheten i sig har också drivit på andra skiften. Inom kort kommer ett antal riktigt stora vätgaskonsumenter finnas i norra Sverige. Därmed kommer ovärderliga erfarenheter av vätgas som energibärare att byggas upp. Redan nu får detta effekter eftersom vätgas kan användas för olika ändamål. Parallellt med förstärkningen av elnäten finns därför redan nu planer på byggandet av en 1000 km lång pipeline för vätgas. Detta är ett exempel på investeringsinitiativ som inte var känt när direktiven till mitt samordningsuppdrag beslutades. Det är också ett exempel på den industriella dynamik som uppstår när nya verksamheter etableras som baseras på antingen känd teknik men i ny tillämpning eller helt nya tekniska lösningar.

En annan aspekt av den gröna omställningen är det ökade intresset för metaller och mineraler inte minst för att driva på den gröna omställningen. LKABs beslut om att som en del av omvandlingsplanen också utvinna apatit

och sällsynta mineraler från gruvavfall är ett sådant exempel. Det gäller också möjligheterna att utvinna sällsynta metaller eller koppar från nya eller nygamla fyndigheter.

Varför just nu?

Redan 1988 bildas den internationella klimatpanelen, IPCC, på initiativ av WMO och UNEP med sin första konferens i Sundsvall. Men det var först vid COP 21 i Paris 2015 som grundkonstruktionerna för en global åtgärdsplan kunde ta form. Det är också en tidpunkt när klimatfrågan tar ordentlig plats i industrins styrelserum. Klimatneutrala produkter och processer blir ett verktyg i företagets konkurrens. Det är den viktigaste förklaringen till varför tidsaspekten är så viktig och varför omställningen nu går så fort och att den därmed stressar och utmanar många av de offentliga systemen för beslutsfattande. Det handlar inte bara om etableringarna i sig med tillhörande miljötillstånd utan också tillgången till kraft och kompetens. Det är inte heller bara de offentliga systemen som utmanas. Även traditionella branscher och andra samarbetsstrukturer utmanas. In kommer ett nytt industriellt tänkande ofta med en bas inom techindustrin och/eller riskkapitalbranschen.

Det nya Norrland

De stora investeringarna påverkar kommuner och människor i norra Sverige. I spåren följer en samhällsomvandling som vi bara sett början på. Framst handlar det om de kommuner som är föremål för etableringarna och expansionerna: Skellefteå, Boden, Luleå, Gällivare och Kiruna. Men även andra kommuner har dragit nytta av den nya uppmärksamheten av norra Sverige. Jag har sett hur nya initiativ växt fram på andra platser i en ny anda. Den nya bilden som växer fram fångar också intresset hos människor i södra Sverige eller hos investerare som tidigare inte varit verksamma norröver.

Samhällsomvandlingens uppgifter är överväldigande när stagnation ska bytas mot kraftig expansion. Höga ambitioner för kvalité i omvandlingen ska förenas med kravet på snabb volymtillväxt. Investeringar måste göras långt innan den nya skattekraften kommer till godo. De vardagliga välfärdsuppgifterna ska upprätthållas samtidigt som fokus sätts på förutsättningarna för det nya. Invanda sätt att fatta beslut måste omprövas och nya former hittas. Nya mer agila arbetssätt växer fram. Mycket har det handlat om att bygga i kapp och sedan i takt med den förväntade befolkningsutvecklingen. Frågan om hur fler människor ska flytta till de

expanderande orterna har under samordningsarbetets gång vuxit till den stora frågan.

Jag har återkommande fått berättat för mig ”hur staten tömde norra Sverige på arbetskraft för 50 år sedan” och då med starka styrmedel. Lika ofta framhålls detta som ett skäl till den stagnation som varit rådande sedan dess. Återkommande har man framhållit behovet av att nu, i den nya situationen, vända flyttströmmen med hjälp av ekonomiska incitament.

Sverige har förändrats sedan 1960-talet. Sveriges befolkning som helhet är relativt ung genom stor invandring. Problemet är att den unga befolkningen finns i södra Sveriges storstadsområden. Där är också arbetslösheten högre än i de två nordliga länen, Umeå undantaget. Arbetslösheten korrelerar oerhört starkt med andelen utrikes födda. Hög andel utrikes födda i ett län eller en kommun innebär hög arbetslöshet och vice versa. Skellefteå med sin låga arbetslöshet har endast 9,6 procent utrikes födda i befolkningen. I andra änden av skalan har vi Malmö med hög arbetslöshet. Där är 35,1 procent av befolkningen utrikes födda. Detta är en utmaning för Sverige och norra Sverige – samtidigt.

Slutet på början

Under perioden 2017 till 2022 har erfarenhetsuppbyggnaden varit omfattande. Hos företagen, myndigheterna, kommuner och regioner. Ur detta går det att dra slutsatser om vad som behöver göras de kommande åren för att säkra en fortsatt grön omställning och en stabil samhällsomvandling av norra Sverige. Om denna tidsperiod beskrivs med ett berömt citat ”det är slutet på början” stimulerar det till att formulera vad som behövs för fortsättningen. Till exempel hur flernivåsamverkan kan bli ännu bättre och hur även samhällsinvesteringar kan främjas. Att helt enkelt den gröna omställningen i norra Sverige lyckas. Att bli förebild som etableringsland är av nationellt intresse.

4. Centrala utgångspunkter och arbetsätt

I direktiven framhålls att etableringarna och expansionerna utgör komplexa processer och att det därför krävs insatser på många nivåer. I direktiven betonades också en nära samverkan med näringslivet, arbetsmarknadens parter, samverkansprogrammet för kompetensförsörjning och livslångt lärande samt andra berörda aktörer som behövs i arbetet. Vidare att jag som samordnare löpande ska informera Regeringskansliet (Näringsdepartementet) om genomförandet av uppdraget.

En mycket viktig del i mitt uppdrag har varit att agera samtalspartner med en stor bredd av aktörer. Uppdraget påbörjades och genomfördes till stora delar under pandemin. Det innebar att kontakter, överläggningar och seminarier genomfördes digitalt. Detta möjliggjorde ett mycket större antal kontakter än vad ett traditionellt upplägg hade fört med sig. När restriktionerna tillfälligt lättade eller till slut upphörde helt har jag haft många fysiska möten. Kombinationen har varit till stor fördel för ett så brett och omfattande uppdrag som detta. Många arbetsmöten som annars hade fört med sig långa resor för de inblandade kunde genomföras effektivt och mer frekvent.

Sammanlagt har jag genomfört drygt 2500 samtal eller möten i olika konstellationer sedan starten för uppdraget. Det stora antalet möten har givit en unik överblick av de pågående projekten med tillhörande processer och den samhällsomvandling som följer i spåren av detta. På så sätt har jag kunnat agera på flera olika sätt. Som kunskapsspridare, lots, informationshubb, katalysator och inspiratör. Det har också handlat om att involvera flera nivåer i samhällssystemet samtidigt för att öka förståelsen för den komplexitet som en disruptiv utveckling av detta slag innebär.

Samtalsformen har också haft den fördelen att de satt igång egna interna processer hos de berörda. Dialogen har handlat om på vilket sätt de som aktör har en roll i att underlätta omställning eller möjliggöra etablering. Det har inte alltid varit självklart för alla jag samtalat med att de har en roll och att en mobilisering av de egna resurserna skulle vara av stor vikt. I efterhand är det nästan omöjligt att reda ut vilket samtal som har lett till vilken specifik förändring. Jag kan bara konstatera att merparten av de jag pratat med har sett sin del och därmed ökat sina insatser.

I avsaknad av en gemensam informationshubb för den gröna omställningen har jag till del fått fylla denna roll. Den mediala uppmärksamheten har även intresserat andra aktörer som inte har en direkt roll i omvandlingen men som ser antingen framtida möjligheter eller att de kan bidra på annat sätt.

Jag har i arbetet ofta använt mig av metaforer eller tydliga bilder för att visualisera och driva fram förändring. Vidare har jag använt mig av min breda erfarenhet från samhällslivets 360 grader, privat och offentligt, med goda insikter i hur formerna för beslutsfattande skiljer sig åt. Jag har återkommande strukit under behovet av horisontella synsätt i samhällssystem som är så tydligt uppbyggda kring vertikalt beslutsfattande och som är utformade för kontinuerliga processer.

Det har också handlat om olika verksamheters förmåga att stödja varandra. Ett belysande exempel är Ekobrottsmyndighetens ambitioner att tidigt förebygga ekonomisk kriminalitet när nya verksamheter etableras. Deras insatser har lett till eller kommer att leda till att företag stimuleras till att genomföra upphandlingar med färre antal underleverantörsled, vilket i sin tur kan stödja uppbyggnaden av mer fungerande lokal arbetsmarknad. Jag har också använt framgång inom ett område för att inspirera möjlig förändring inom ett annat område. Ett sådant exempel är Svenska kraftnäts beslut om att ändra formerna för sin planering. Genom att gå från sekventiell till parallell planering av nya kraftledningar kan tiden för byggnation förkortas väsentligt (se mer nedan). Modet att göra denna förändring har varit en viktig metaforisk hävstång när jag samtalat med andra verksamhetsområden.

Överblicken har också varit nyttig i de många samtal jag har haft med nya aktörer som blivit intresserade av de pågående expansionerna och etableringarna och på vilket sätt de kan medverka och finna sina möjligheter.

Media har en stor roll i att fånga skeenden och därmed bidra till att förstärka en i detta fall positiv utveckling. Eftersom investeringsbesluten och initiativen duggat tätt så har media på många sätt bidragit till att förstärka bilden som i sin tur genererat nya speglingar. Detta har starkt bidragit till att merparten av dem som är involverade i olika processer känt att de finns med i ett större sammanhang, att det är något stort och nytt som håller på att skapas.

Flera av de frågor som kommit upp inom ramen för mitt uppdrag har varit av strukturell art. Den snabba omställningen och nyetableringarna som uppdraget handlar om utmanar de traditionella vertikala strukturerna eller formerna för interaktion mellan samhällsorganisationens olika nivåer så som jag beskrivit tidigare. Behoven har också förändrats över tid.

Samordningsuppdraget har varit mycket brett till sin karaktär. För framdriften har det krävts att jag har hållit igång flera parallella processer. Under första halvåret arbetade jag intensivt i parallella dialoger med alla fem berörda kommuner. Det handlade om bostäder, attraktion och kompetens. Det blev mycket tydligt att det fanns tydliga gemensamma nämnare trots de stora geografiska avstånden mellan orterna. Arbetet i grupperna uppfattades som meningsfullt inte minst eftersom det ledde till ett intressant erfarenhetsbyte. Det fanns också en stark samhörighet i känslan av ett gemensamt nordligt perspektiv och att de enskilda investeringarna på

respektive ort skapade en gemensam utmaning bland deltagarna. På ett ytligt plan är det fråga om helt skilda industriella verksamheter och olika typkommuner. Men de underliggande processerna är de samma. Plan- och bygglagen är central på varje plats och avgör förutsättningarna för bostadsbyggandet. En snabb rekrytering av nya medarbetare till de olika verksamheterna kräver ungefär samma insatser. Gemensamt för alla orterna är att de kände sig som delaktiga i något större, att vara ledande i den globala klimatomställningen. Samtidigt med känslan av att de svårigheter som är kopplade till historiska, geografiska och ekonomiska erfarenheter kan övervinnas.

Hela andra halvan av 2021 präglades av möten i olika konstellationer om att öka engagemanget från myndigheters eller intresseorganisationers sida. Genom att jag inledningsvis skaffat mig en mycket bra överblick kunde jag också delge denna vilket underlättade olika typer av ageranden. Då kunde även mycket specifika frågor hanteras inom ramen för pågående beredningsprocesser inom Regeringskansliet.

Det blev också tydligt att de stora uppgifter som man stod inför skulle kräva mer av strategisk samverkan mellan de skilda aktörerna. Inom ramen för mitt arbete tog jag fram en skiss till ett konsortium bestående av fem kommuner, två regioner och fem företag. Huvudsyftet var att hitta skalfördelar och tyngd i några specifika frågor som t ex attraktion och kompetensförsörjning. Även om skissen mötte stort intresse så valde jag att lägga den åt sidan eftersom det hade krävts total enighet. Konsortiet benämndes Northern Lights Alliance.

Jag har deltagit i många konferenser av varierande storlek och med skiftande arrangörer. De har varit viktiga i att driva på förändringsarbete inom en bredd av organisationer.

Inom ramen för uppdraget har två större möten ordnats. Vid en heldagskonferens i Boden den 30 mars 2021 samlades alla berörda offentliga organ från kommun, region och stat. Konferensen hade karaktären av kombinerat arbets- och informationsmöte.

Näringsdepartementet och de båda länsstyrelserna stod tillsammans med Skellefteå kommun som värdar för en konferens i Skellefteå den 16 maj 2021. Syftet med denna var att mycket brett informera om hur långt arbetet kommit och på vilket sätt olika aktörer bidragit till processen. I konferensen deltog flera statsråd från regeringen. Flera av de berörda företagen

redovisade sitt aktuella läge. Därutöver deltog ett stort antal myndigheter, kommuner, företag och intresseorganisationer. Konferensen kunde visa hela den bredd som karakteriserar omställningen.

I bilaga till denna rapport redovisar jag vilka som jag har fört dialoger med. På ett översiktligt plan vill jag göra följande beskrivning.

Jag har haft omfattande kontakter med berörda företag på flera nivåer och i olika sammanhang. Jag har haft kontakter med alla CEO, chefer för hållbarhet och HR. Därutöver berörda experter beroende på mötets art. De företag jag främst har haft kontakt med är LKAB, SSAB, H2 Green Steel, Northvolt, Boliden AB och det av SSAB, LKAB och Vattenfall gemensamt ägda företaget Hybrit. I flera fall har jag haft möten där representanter för företagen deltagit gemensamt. Vissa frågor har krävt en stående agenda under en längre tidsperiod. Det kan röra sig om tillståndprocesser eller behov av infrastruktur. Jag har mött även ett stort antal andra företag som har en direkt eller indirekt koppling till omställningen, men oftast vid enstaka möten.

Jag har haft regelbunden avstämning med de fem primärt berörda kommunerna. Beroende på ändamål med möte har olika personer deltagit. Jag har löpande haft kontakt med KSO och kommundirektör i alla fem kommunerna. Jag har också haft gemensamma möten med de fem berörda kommunerna för att bl. a diskutera frågor som är av gemensam natur. Jag har också tillfälligt bildat arbetsgrupper med dessa inom områdena attraktion, bostäder och kompetens. Jag har också haft överläggningar i mindre konstellationer som t ex Luleå och Boden eller Gällivare och Kiruna. För Skellefteås del har jag haft avstämningar med dem i den tillsammans med region Västerbotten gemensamma organisationen Omställningskontoret.

Jag har löpande haft kontakt med de båda regionerna. Nivån har varierat beroende på mötets eller samtalets art. Det rör sig om Regionråd, Regionutvecklingsdirektör, chefer och berörda handläggare. Flera möten har också ägt rum gemensamt mellan de båda regionerna.

Kulturfrågor i vid mening har funnits med i mitt arbete under hela perioden. Dessa möten har haft karaktären av att stimulera till ökad samverkan eftersom ansvaret är så spritt på olika nivåer. Jag har också haft värdefulla kontakter med olika delar av civilsamhällets organisationer centralt och lokalt.

Jag har haft löpande kontakt med de båda länsstyrelserna. Jag har återkommande fört samtal med de båda landshövdingarna enskilt och tillsammans. Jag har därutöver och vid behov haft samtal med enskilda handläggare. I vissa av mötena har båda länens ledningsorganisationer deltagit. Representanter för länsstyrelserna har även deltagit i möten där även andra intressenter medverkat.

Möten med myndigheter har spelat en stor roll i mitt arbete. Nivån på vilka som ingått i samtalen har varierat beroende på relevansen för uppdraget. Men vanligtvis GD, avdelnings/enhetschefer samt mer löpande ansvariga handläggare. I vissa fall har det handlat om kluster av myndigheter vid samtalen eller att de ingått i möten då även andra intressenter varit med.

Jag har haft överläggningar enskilt med ett stort antal statliga utredningar eller projekt. Syftet med dessa har varit att utröna gemensamma och ibland överlappande frågor och därmed utväxla erfarenheter.

Ett mycket stort antal intresseorganisationer har visat sitt intresse för mitt uppdrag. De har på olika sätt bidragit bakgrundsfakta eller liknande. Men de har lika mycket själva fått del av mina bedömningar och på så sätt hjälpt till i informationsspridningen. Det har varit en stor spännvidd i de intresseorganisationerna som jag träffat.

Jag har kontinuerligt haft möten med berörda lärosäten såväl på lednings(rektors)nivå som enskilda forskare. De mest omfattande har varit med LTU, Luleå Tekniska Universitet dels för lärosätets omfattande engagemang i de industriella frågorna, dels för att man driver Campus Skellefteå. Kontakterna med Umeå Universitet har begränsats till lednings- och styrelsenivå. Flera aktiviteter har ordnats av LTU eller LTU Business. Jag har även haft kontakter med andra lärosäten för såväl specifika frågor som mer strategiska. Det rör sig om SLU, Mälardalens Universitet, Uppsala universitet, Chalmers och KTH.

Jag har ingått som ledamot av regeringens samverkansprogram för Kompetensförsörjning och Livslångt lärande. Jag ingick i programmet före det att jag fick samordningsuppdraget och kvarstod under hela programmets tid. Under viss tid agerade jag ordförande för arbetsgruppen Stora omställningar.

Förankringen i Regeringskansliet har pågått under hela uppdraget. Min formella tillhörighet har varit Näringsdepartementets enhet Branscher och

industri. Jag har regelbundet haft dialog om mitt arbete med enheten. Återkommande har arbetet också rapporterats till en interdepartemental grupp. Vid större frågor har jag stämt av med statssekreteraren i Näringsdepartementet. Jag har haft en kontinuerlig dialog med olika departement för mer specifika frågor. De har skett på enhetsnivå eller med berörd statssekreterare. Det har främst rört Miljödepartementet, Infrastrukturdepartementet, Finansdepartementet (finansmarknad, statlig styrning), Justitiedepartementet, Kulturdepartementet. Jag har också deltagit i beredningen inför och sedan själva mötet med Innovationsrådet.

5. Områden utpekade i uppdraget

Några tematiska områden var utpekade i mitt uppdrag. I detta avsnitt beskriver jag utvecklingen inom dessa områden under arbetets gång samt vilka utmaningar som jag bedömer kvarstår.

5.1 Infrastruktur

5.1.1 El och energi

De nya verksamheterna som är en följd av klimatomställningen behöver alla stora mängder elektricitet för sina processer. I norra Sverige finns god tillgång på el som företagen också bedömer som konkurrenskraftigt. Problemet i utgångsläget var effektfrågan eller den bristande överföringskapaciteten i stamnätet, d v s att rätt mängd el ska finnas tillgängligt på de aktuella platserna. Detta problem hade uppmärksammats genom tillkomsten av Hybrit men accentuerades då planerna för ett stålverk i Boden offentliggjordes. De investeringar som Skellefteå Kraft tidigt hade gjort var en av förutsättningarna för etableringen av Northvolt 2017.

Effektfrågan var en stor fråga under första delen av mitt uppdrag. De stora investeringarna i norra Sverige sammanföll med den allmänna diskussionen om hur hela Sverige skulle kunna elektrifieras. Arbetet med en ny elektrifieringsstrategi pågick samtidigt. Kommittén för teknologisk innovation och etik (Komet) tog fram ett förslag på hur processen för att bygga nya kraftledningar skulle kunna påskyndas. Det var således ett stort antal aktörer som var involverade i att analysera förutsättningar för att kunna tillgodose de ambitiösa tidtabeller som företagen presenterat. Min bedömning är att alla parter har varit mycket aktiva för att hitta lösningar på de stora effektbehov som kommer att uppkomma. Ett viktigt forum har varit det som nu benämns AGON (Accelererad grön omställning i Norrbotten) med länsstyrelsen Norrbotten som samordnare.

Svenska kraftnät tog till sig alla analyser och förslag och i början av 2022 presenterade man det paketet Norrlandskusten, investeringar för sammanlagt 8 miljarder kronor. Regeringen godkände i april 2022 affärsverkets hemställan. Förutom den högre investeringsnivån vill jag framhålla den förändrade planeringsmetodik som särskilt betydelsefull. Vanligtvis brukar man planera sekventiellt, d v s att varje steg i planeringsprocessen som tillstånd och upphandling följer på varandra. Den nya planeringsmetodik innebär att dessa processer kommer att genomföras parallellt. En sådan metodik möjliggör snabbare kapacitetsförstärkning. Samtidigt ökar riskerna något eftersom det på förhand inte är givet om den planerade och upphandlade sträckningen kan få tillstånd.

Svenska kraftnäts nya inriktning har varit avgörande för de industriinvesteringar som nu pågår. Den har också bidragit till blir en förebild för andra samhällssektorer när det gäller planeringsmetodik.

Svenska kraftnäts beslut om paketet Norrlandskusten har varit betydelsefullt för att tillgodose behoven på kort sikt. Även om tillgången till elektricitet bedöms som god kommer de sammantagna investeringsplanerna att ställa krav på tillgång till ökad produktion av förnybar el på medellång sikt (upp till 15 år). Under mina slutsatser och förslag återkommer jag med förslag.

På mycket kort tid kommer vätgas att få en mycket viktig roll i omställningen. Järnmalmsförädling och stålframställning kommer att baseras på att företagen bygger stora anläggningar för elektrolys med tillhörande lager. Därmed genereras också helt ny kompetens. I hägnet av de stora satsningarna har även planerna på en pipeline för vätgas väckts. En sådan skulle kunna få en stor betydelse för tillkomsten av även andra verksamheter och för ett mer integrerat energi- och elsystem. Min bedömning är att det återstår flera frågor att reda ut för att detta ska bli verklighet.

5.1.2 Transporter

Helt nya industriella verksamheter och en ökad befolkning som följd av detta har ställt krav på ökad kapacitet i transportinfrastrukturen. Den traditionella planeringsmetodik kunde inte fånga upp denna kraftiga uppgång i behoven.

Redan vid etableringen av Northvolt till Skellefteå blev det tydligt att den nuvarande vägkapaciteten inte skulle vara tillräcklig. Den nuvarande E4-an går rakt igenom Skellefteå samhälle. Etableringen av Northvolt vid länsväg 372 innebär tillsammans med den ökade verksamheten vid Bolidens

anläggning Rönnskär i Skelleftehamn en väsentligt ökad belastning på detta vägavsnitt. De aviserade investeringarna i anläggningar för fossilfri malm i malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna, fossilfritt stål i Boden samt ett stort antal anläggningar i Luleå visade på akuta behov att förstärka Malmbanans kapacitet.

Inom ramen för mitt uppdrag genomförde jag ett stort antal samtal med berörda företag, kommuner, regioner och Trafikverket norra Sverige. Planeringsprocessen för infrastrukturplaneringen har en tioårscykel som bas, med konkreta planer för varje fyraårsperiod. Eftersom denna process i stor utsträckning baseras på trender utifrån historiska data fanns inte de nu pågående stora investeringarna med i processen. För att kompensera för detta uppdrog regeringen till Trafikverket att göra mer ingående analyser (I 2021/02468 och I2022/00398). Analysen skedde i två steg och de förändringar som Trafikverket lade fram fanns i huvudsak med i den Nationella planen för transportinfrastruktur 2023-2033 som regeringen har fattat beslut om. I planen ingick kapacitetsförstärkning av Malmbanan och åtgärder för en bättre väginfrastruktur i Skellefteåregionen.

Även om dessa beslut kommer att leda till förbättringar av kapaciteten hos de berörda objekten gör de berörda företagen och kommunerna bedömningen att det inte är tillräckligt. Förstärkningen av vägkapaciteten i Skellefteåregionen är tidskritisk eftersom den stora expansionen äger rum de närmaste fem åren. För Malmbanans del kommer de nya verksamheterna (malmförädling och stålproduktion) att leda till stora svårigheter att klara den ökade belastningen. Störningskänsligheten kommer att öka högst väsentligt. Även den framtida möjliga integrationen av malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna samt sammanväxningen av Luleå och Boden kommer att försvåras.

5.2 Prövnings- och planeringsprocesser

Vid tidpunkten för tillkomsten av mitt uppdrag förekom en livlig diskussion kring miljöprövningsprocesserna. Det som lyftes fram i denna diskussion var främst de osäkerheter som processerna i sig var förknippade med. I diskussionen framfördes ofta krav på ändringar i lagstiftningen. Min bedömning från uppdragets start var att även den allmänna bilden av problemen skulle kunna bidra till svårigheter för de då aviserade investeringarna. I den allmänna debatten ställdes också ofta ”grönt” mot ”grönt”, dvs klimatåtgärder mot lokal miljöpåverkan.

För att ge tillstånd till en industriell verksamhet är det ofta ett stort antal aktörer som är inblandade i processen. Även om det är reglerna i Miljöbalken som är de centrala så är det en rad andra villkor som också måste uppfyllas. Under senare år har framför allt själva processen och rättssäkerheten i denna uppmärksammats. Även de tidskritiska förutsättningarna har lyfts fram.

Inledningsvis hade jag omfattande dialoger med företag, miljömyndigheter och mark- och miljödomstolen. I dessa samtal lyftes processen som ledde fram till att ge tillstånd till Northvolts verksamhet fram som ett positivt exempel på en process. Den byggde på en tät dialog mellan länsstyrelsen Västerbotten och det sökande företaget. Boliden AB har en egen omfattande erfarenhet av villkor och förutsättningar för de verksamheter de bedriver eller planerar att driva. I de dialoger jag haft med dem är det särskilt de regler som följer av EU:s ramdirektiv för vatten och implementeringen av Natura 2000 som utgör ett särskilt stort hinder. Bland annat framför man att projekt med i övrigt mycket höga miljöambitioner ändå inte kan genomföras till följd av dessa.

Betydelsen av samrådsprocesser lyfts också fram i det uppdrag som regeringen har givit till länsstyrelsen Västerbotten att i samråd med de båda länsstyrelserna i Norrbotten och Västra Götaland mer ingående analysera samrådets betydelse för effektivitet och rättssäkerhet i tillståndprocessen (N2021/02286).

Parallellt med mitt uppdrag har flera utredningar eller andra arbeten pågått. Inte minst de behov som en skyndsam klimatomställning leder till har lett till att utredningarna fått en sådan profil. Klimaträttsutredningen har lämnat sitt betänkande (SOU 2022:21, Rätt för klimatet), likaså Miljöprövningsutredningen (SOU 2022:33, Om prövning och omprövning – en del av den gröna omställningen). Även utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral hade ett tydligt fokus mot tillståndprocesser. I betänkandet En tryggad försörjning av metaller och mineral (SOU 2022:56) föreslår man åtgärder för såväl processer i sig som möjligheter till ökad lokal förankring. Jag har haft en löpande dialog med alla utredningar.

Frågan om olika typer av intressekonflikter har också berörts i flera av mina överläggningar. Främst har detta handlat om hur skilda EU-regelverk implementerats och som handlar om skydd av mark och vatten. En annan viktig fråga gäller riksintressen – geografiska områden som har utpekats

därför att de innehåller nationellt viktiga värden och kvaliteter. Värdena kan beröra industri, försvar, rennäring, miljö etc. och kan på olika sätt komma i konflikt med varandra. Min bedömning är att det saknas lämpliga forum för att avväga mellan olika riksintressen. En särskild utredare har fått regeringens uppdrag (Fi2022/02246) att genomföra en förstudie om nationell fysisk planering där riksintressen berörs.

Som samordnare har jag inte gått in i enskilda pågående rättsärenden. Däremot har min parallella och intensiva dialog säkerligen bidragit till att ett nytt synsätt etablerats som handlar om att höga miljöambitioner går att förena med industriell utveckling. En viktig förutsättning är effektiva samrådsprocesser.

På ett allmänt plan kan sägas att den breda uppmärksamheten i sig har bidragit till skärpt fokus hos sökande, remissmyndigheter och domstol. I juni 2022 beviljades H2 Green Steel tillstånd för en ansökan som inkom till Mark- och Miljödomstolen i december 2021, vilket är en mycket snabb process. Det går inte att dra långtgående slutsatser utifrån några få ärenden. Däremot har de väsentligt bidragit till att ändra fokus från krav på regeländringar till skärpta processer och höjda ambitioner från alla deltagande inom ramen för dagens regelsystem.

Min uppfattning är att resultaten av flera prövningsprocesser som pågått parallellt med ett flertal utredningar har lyft frågekomplexet till en ny nivå. Under 9.6 återkommer jag till hur denna samlade kunskapsmassa ska komma till nytta på ett effektivt sätt.

5.3 Kompetensförsörjning

De nya etableringarna och stora expansionerna kommer att kräva många nya medarbetare. Rekryteringen i sig är primärt en uppgift för företagen. Utmaningen är dock så stor att det kräver samverkan mellan företagen och kommuner/regioner. Det ligger också ett egenintresse hos de senare att medverka till att den anlitade arbetskraften i alla fall på sikt blir lokalt förankrad. Då bidrar den till en växande skattekraft. Ett alternativ där arbetskraften baseras på personer som är på plats under kortare perioder, ”flyin/flyout”, har jag uppfattat att såväl företag som kommuner vill motverka.

Kompetensförsörjningen i norra Sverige skiljer sig från andra delar av landet eftersom det från start råder brist på arbetskraft då arbetslösheten är väsentligt lägre. Min bedömning är att alla intressenter hittills underskattat

svårigheterna i att rekrytera medarbetare till alla nya verksamheter. Kompetensbehoven inom offentlig sektor har heller inte fått samma uppmärksamhet som behoven inom industrin. Detta är till stor nackdel för den totala samhällsomvandlingen.

Under avsnitt 3 har jag beskrivit tiden mellan 2017 och 2022 som en period då mycket har ställts på ända. Gamla arbetssätt har lagts åt sidan och nya strategier skapats som också omprövats flera gånger. Allt i ett högt tempo. Detta gäller även hur det stora behovet av ny kompetens ska kunna mötas. En av de kommungemensamma arbetsgrupper jag tidigt skapade handlade om kompetensförsörjning. Syftet var att lyfta frågor som är gemensamma mellan de olika kommunerna och de kommande etableringarna och expansionerna. Detta var ett lärande i sig.

I detta avsnitt behandlar jag båda strategierna: att genom utbildning ställa om arbetskraft för nya uppgifter och att attrahera nya människor till de aktuella kommunerna. Självklart kompletterar dessa strategier varandra, men för tydlighetens skull renodlar jag.

Utbildning som strategi

Tidigt i etableringsprocessen skapades det så kallade Omvandlingskontoret i Skellefteå och som är en samverkan mellan kommunen och region Västerbotten. Kontoret har samverkat med företaget Northvolt sedan start. Man tog till sig erfarenheter från etableringen av världens hittills största batterifabrik i Reno, Nevada, USA. Huvudfokus är att vidareutbilda individer så att de blir anställningsbara.

Det har bland annat inneburit en kraftig expansion av den kommunala vuxenutbildningen. Idag är kommunen huvudman för ett väl utvecklat program för vuxenutbildning. Verksamheten bygger på den numera väletablerade SEQF-modellen. SEQF är den svenska referensramen för det europeiska ramverket för kvalifikationer. Vid starten av Omvandlingskontorets arbete formulerades också en tentativ modell för ett mer gränsöverskridande synsätt på de olika nivåerna i utbildningssystemet; vuxenutbildning, yrkesutbildning och högskoleutbildning. Min bedömning är att ett sådant synsätt har långsiktig potential och motsvarar de behov som framkommer i olika sammanhang, t ex det som regeringens strategiska samverkansprogram 2019-2022 för kompetensförsörjning och livslångt lärande har presenterat. När det gäller yrkesutbildningen etablerade sig flera utbildningsaktörer under tiden för mitt uppdrag. I Skellefteå finns ett campus där Luleå Tekniska Universitet bedriver kursverksamhet inom några

utpekade områden. Umeå universitet har viss men begränsad verksamhet vid detta campus.

Jag har haft återkommande dialoger med berörda företag, kommuner och relevanta myndigheter kring utbildningsfrågor. Situationen är helt unik när ett helt nytt företag etablerar sig med ett behov av ett osedvanligt stort antal medarbetare. Då prövas också förmågan i system som annars är effektiva. Under mitt samordningsarbete har jag uppmärksammat några brister. Det handlar om regelverkens förmåga att möta helt nya situationer och behov. En orsak till det är att huvudmannskapet är olika för de olika utbildningsformerna. Vuxenutbildningen är kommunal men med ett nationellt regelverk och statlig delfinansiering. Yrkesutbildningen finansieras genom Myndigheten för yrkeshögskolan och där prövas varje ansökan enligt ett särskilt regelverk. Högskoleutbildningen finansieras genom basanslag till respektive lärosäte.

Utöver utmaningen med flera huvudmän och källor till finansiering har man också mött flera andra svårigheter. Volymen av antalet aktuella för utbildning förväntades öka med en faktor 10. För att kunna bygga upp den kapaciteten hade man behövt en längre framförhållning i medelstilledning. Anslag som beslutas per år och ofta i ett sent skede ger inte nödvändig säkerhet. Ett annat problem som diskuterats är den kommunala finansieringsprincipen. En stor del av dem som skulle behöva utbildas kunde vara hemmahörande i annan kommun. En kommun får inte finansiera verksamhet som berör en individ i en annan kommun. Vidare var det initialt svårt att precisera behov och inriktning eftersom inte företagets verksamhet fanns på plats än. Lite tillspetsat kan man säga att utbildningen i högre grad behövde utföras som torrsimning. Detta understryker att etablering av en ny bransch kräver ett agilt tänkande från alla inblandade. Det går inte att på förhand beskriva exakt vilka yrkeskategorier som behövs. Därför hade det krävts kortare beslutshorisonter, t ex varje kvartal, för exempelvis yrkesutbildning. Alla dessa frågor har jag tagit upp i mina dialoger med berörda myndigheter och departement.

De erfarenheter som nu vinnas i Skellefteå kommer att vara till stor nytta för framtidens vuxenutbildning och yrkesutbildning. Jag har haft en dialog om detta med utredningen om långsiktig behovsanpassad yrkesutbildning för vuxna (Dir 2022:83) och utredningen om framtidens yrkeshögskola (Dir 2021:88).

Erfarenheterna kommer också att vara till nytta för andra kommuner. Både Bodens kommun och H2 Green Steel har under 2022 börjat samverka med motsvarigheterna i Skellefteå. I det syftet har de båda kommunerna och de båda företagen formulerat ett gemensamt förslag till Utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen med benämningen ”Grön omställning, kompetensförsörjning och livslångt lärande” (Dnr U2022/02567). Skrivelsen är en utgångspunkt för mina förslag under avsnitt 8.2.

Det pågår och aviseras många nyetableringar i Sverige. Erfarenheterna överlag från etableringen i Skellefteå kommer att komma senare etableringar och expansioner till godo. Inte minst gäller detta en växande batteribransch där förutsättningarna varierar högst väsentligt beroende på ort. I Borlänge handlar det om en sedvanlig omställning genom att den tidigare papperstillverkningen ställs om till batteritillverkning. I Göteborg handlar det om en kraftfull expansion i en i övrigt stark arbetsmarknadsregion.

De kompetensbehov som uppstår genom klimatomställningen föranledde regeringen att anslå särskilda medel i BP 2022/23. Inriktningen för dessa medel preciserades genom ett uppdrag till Vinnova (M2022/00645). Även om utbetalning av medel inte kommit till stånd kommer de analyser som gjorts att komma till nytta i de ovan nämnda utredningarna. Även samverkansprogrammet för kompetensförsörjning och livslångt lärande uppmärksammade särskilt de utmaningar som norra Sverige står inför. Ett förslag inom samverkansprogrammet ledde också till att kompetensnumera är en del av lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar (RUA).

Fler människor

Under samordningsarbetets gång har det växt fram en ny bild av hur kompetensförsörjningen måste hanteras. Den kan enkelt uttryckas som att det fattas tillräckligt många människor för såväl industrins omställning som den breda samhällsomställning som följer på detta. I Skellefteå såg man detta tidigt men först under senare tid har den fulla vidden av problemet blivit tydligt.

Parallellt med den kommungemensamma arbetsgruppen om kompetensförsörjning skapade jag också en kring attraktionsfrågor. Ökad attraktivitet hos de aktuella platserna och samtidigt ökad kännedom om detta nationellt och internationellt sågs som en väg för att stimulera till ökad inflyttning. Vid denna tidpunkt var etableringarna i sig kända eftersom de rönt stor uppmärksamhet som verksamma medel för att bromsa klimatförändringarna. Attraktivitet är ett svårt och mycket sammansatt

begrepp och det tolkas mycket olika för olika individer. De insatser som varje kommun eller region gör var för sig är sammantaget för små. Mer koordinerade insatser har inte varit möjliga att genomföra.

Hur många nya människor kommer att krävas?

I syfte att stödja alla nya rekryteringar som behövs skapade Luleå Tekniska Universitet ett samverkansprojekt med de tyngre företagen som Boliden, LKAB, Northvolt, SSAB och Skellefteå Kraft. Projektet har som mål att göra det möjligt för företagen att öka antalet anställda med 25 000 personer. Projektet benämns T-25 som kommer av Talent 25 000. Som en del av T25 driver man idag sajten MindDig som är en gemensam digital rekryteringstjänst med ett tydligt globalt och hållbarhetsfokuserat tilltal.

T25 har kontinuerligt fört en dialog med industriföretagen om deras behov av nyanställningar. De sammanställningar som presenterats indikerar ett behov av cirka 20 000 nya anställningar. Den bedömningen ger en fingervisning om omfattningen. Utifrån dessa siffror gjorde jag tidigt i min process en grov uppskattning av övriga behov i samhället som genereras och vilka de sammantagna effekterna för befolkningsutvecklingen skulle kunna bli. Det handlar om fler underleverantörer, expansion av offentlig service, etablering av nya företag inom olika andra näringsgrenar samt andra följeffekter. Det skulle kunna leda till en potentiell befolkningsökning med 100 000 personer på en femtonårsperiod. Sett i relation till att båda länens befolkning idag är 512 000 så är det en mycket stor ökning.

Skattningen har självklart sina brister men den har verifierats genom bland annat konsultstudier som Skellefteå kommun gjort. Det har inte funnits någon myndighet som haft i uppdrag att göra någon bedömning eller prognos. Region Norrbotten har aviserat att de under 2023 kommer att göra en studie av hur den framtida arbetsmarknaden kommer att utvecklas. Expansionen sker också i olika takt beroende på hur olika långt man kommit i omställningen på de utpekade orterna.

De sammantagna behoven innebar att regeringen gav Arbetsförmedlingen (AF) ett särskilt uppdrag (A2021/02334) för att stärka, utveckla och intensifiera myndighetens arbete nationellt, regionalt och lokalt i syfte att bidra till en förbättrad och mer effektiv kompetensförsörjning i samband med stora företagsetableringar och företagsexpansioner. Uppdraget har redovisats den 1 juni 2022 och som ett första steg har AF beslutat inrätta ett särskilt kansli för uppgiften med bas i Skellefteå. Avsikten är att i ett senare skede täcka även andra delar av övre Norrland.

Även om AF nu finns etablerat med ett särskilt utpekat uppdrag krävs bred medverkan i rekrytering av ny arbetskraft. Frågan om kompetens, dvs i praktiken antalet människor, är sannolikt den viktigaste frågan nu, vilket jag återkommer till under slutsatser.

För att skapa ytterligare en väg för kompetensrekrytering initierades projektet Relocate. Projektet är inspirerat av Franska Arbetsförmedlingen Pôle Emploi och är en satsning på metodutveckling för nya typer av kortare utbildningar och för att testa nya sätt för kompetensmatchning på en geografiskt utspridd arbetsmarknad. Relocates målgrupp finns idag främst i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. En del av projektets uppdrag är att bygga noder på dessa platser, där deltagarna får veta mer om möjligheten att utbilda sig och få arbete i Skellefteåregionen. Projektet drivs av Region Västerbotten i samarbete med Skellefteå kommun, Arbetsförmedlingen och Northvolt och finansieras med hjälp av Europeiska socialfonden.

5.4 Bostäder och samhällsbyggnad

Bristen på bostäder är ett av de främsta hindren för att fler människor ska kunna rekryteras till de aktuella företagen och kommunerna. Situationen ser också olika ut för de berörda orterna. Malmfältskommunerna Kiruna och Gällivare är mitt uppe i en mycket stor omvandling där stora delar av bebyggelse, service och näringsverksamhet flyttar från en plats till en annan. Etableringen av ett stålverk i Boden leder till både ny egen bebyggelse och en starkare sammanväxning med grannkommunen Luleå. I Skellefteå har man lämnat stagnationen bakom sig då bostäder revs och istället gått in i en fas med ett accelererande bostadsbyggande.

Fram till sommaren 2022 var även bostadsfrågor en del av mitt arbete. Eftersom bostadsfrågorna är så avgörande för en fortsatt samhällsomvandling har en särskild samordnare fått i uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län (Fi2022/01968). Våra respektive uppdrag är därefter väl koordinerade.

Bostadsfrågor kan ses på två sätt. En ökad volym är helt central för att klara en ökad inflyttning. Samtidigt är ett väl genomfört samhällsbyggande med attraktiva bostäder en del i att skapa ökad attraktionskraft så att fler människor vill komma till en ny intressant plats.

Jag har tidigare nämnt två av de kommunövergripande arbetsgrupper jag tog hjälp av. En tredje handlade om samhälls- och bostadsbyggande. Redovisningarna i denna gruppering gav underlag för en dialog med berörda myndigheter och andra intressenter.

Rådet för hållbara städer har vid flera tillfällen tagit initiativ som stärkt inriktningen för ett attraktivt samhälls- och bostadsbyggande. Beslutet om särskilda insatser, bl a projektet Visioner i norr, kommer sannolikt att få långsiktigt stora positiva effekter. Projektet är en samverkan mellan Boverket, ArkDes, Energimyndigheten, Vinnova och Formas. I projektet har en utlysning skett för att ta fram framtidsscenario och visioner som kan stötta Kiruna, Gällivare, Bodens, Luleå, Skellefteå och Umeå kommun i utvecklingen av livsmiljöer som är vackra och resilienta, nytänkande och inkluderande. Genom en ändring av uppdraget till Rådet för hållbara städer (Fi2022/00907) ska rådet stödja de kommuner som berörs av större industrietableringar och industriexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län avseende hållbart samhällsbyggande och gestaltad livsmiljö.

Även de särskilda satsningar som görs inom ramen för det strategiska innovationsprogrammet Viable cities har stärkt arbetet med hållbar samhällsomställning i norra Sverige. Regeringen uppdrog (Fi2021/03191) därför åt Energimyndigheten att ge medel (1,8 miljoner kr för 2021 och 1,5 miljoner kr för 2022) för detta ändamål. Medlen ska möjliggöra förbättrade förutsättningar för att samhällsomvandlingen i de berörda kommunerna, skapa miljöer där människor vill leva och som är långsiktigt hållbara, såväl ekonomiskt som miljömässigt och socialt.

I ett läge där en snabb expansion av bostäder ska tillgodoses som samtidigt ska vara långsiktigt attraktiv är det särskilt viktigt med en effektiv planprocess och att de berörda myndigheterna är väl koordinerade. Länsstyrelsen Västerbotten avsatte därför i ett tidigt skede särskilda resurser för att stödja utvecklingen i Skellefteå. Regeringen har därefter gjort samma bedömning och givit i uppdrag (Fi2020/02647) till de båda länsstyrelserna att erbjuda ett särskilt planeringsstöd åt de kommuner som står inför stora planeringsutmaningar till följd av större industrietableringar. Regeringen uppdrog (Fi2022/00906) också åt Länsstyrelsen i Norrbottens län att fördela och betala ut ekonomiskt stöd för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt och stads- och ortsutvecklingsprocesser i Norrbottens och Västerbottens län.

Det som nu nämnts är stöd till de kommuner som befinner sig mitt i ett mycket stort omvandlingsarbete. Det huvudsakliga ansvaret åvilar kommunerna. De generella processerna är oftast lika för kommunerna t ex när det gäller planprocesserna. Däremot skiljer det sig åt när det gäller de faktiska förutsättningarna. Önskemålet om att kunna bygga i attraktiva lägen kommer inte sällan i konflikt med andra intressen som strandskyddet. Den frågan har varit viktig i mitt arbete men det har inte varit möjligt att göra några förändringar. Kirunas behov av byggbar mark kommer i konflikt med riksintressen. Jag påbörjade ett samtal med Statens Fastighetsverk om möjliga vägar att även här lösa motstående intressen. Dessa samtal har tagits över av bostadsamordnaren.

Den avgörande frågan är dock ifall planerna kommer att realiseras genom att byggherrar bedömer olika projekt som intressanta. Jag kan konstatera att marknaden har förändrats drastiskt i det avseendet. I Skellefteå har antalet aktiva byggherrar ökat dramatiskt. Motsvarande utveckling går att skönja i Boden. Osäkerheterna är för närvarande betydligt större i Kiruna och Gällivare. Ett förändrat ränteläge, ökad inflation och andra osäkerheter kan leda till att även planerade bostadsprojekt avbokas trots att efterfrågan är hög i denna region. I Skellefteå övervägs särskilda egna insatser för att kompensera för detta.

5.5 Flernivåsamverkan

Etableringar och expansioner av denna storlek kommer oundvikligen att beröra och involvera alla samhällets nivåer. Just denna flernivåsamverkan var en central del av mitt samordningsuppdrag.

Den svenska samhällsorganisationen har en långtgående decentralisering, dels i form av det kommunala självstyret, dels i form av myndigheternas ställning enligt regeringsformen. Förutsättningarna för kommuner och regioner utgår ifrån kommunallagen men också en rad lagar inom olika sektorer. Detta faktum komplicerar när snabba förändringar ska göras. Under pandemin tydliggjordes detta inom flera samhällsfält. Det gäller också den gröna industriomställningen och den samhällsomvandling som följer i dess spår.

Trafikinfrastrukturen är ett statligt ansvar för järnväg och större vägar. Enskilda kommuners förmåga och möjligheter att ta emot en riktigt stor investering hänger tätt samman med om transportinfrastrukturen kan

anpassas till väsentligt ökade godsmängder och ökad arbetspendling. Det statliga stamnätets kapacitet avgör var och när större elkrävande etableringar kan genomföras. Bostads- och samhällsbyggandet är till sitt utförande en kommunal angelägenhet men ramas in av lagar som är lika över landet. Utbildningspolitiken styrs genom olika sektorslagar. Ungdomsutbildningen är kommunalt finansierad. Däremot är vuxenutbildningen ett kommunalt ansvar med statlig delfinansiering. Yrkesutbildningen är statligt finansierad. Högskolorna finansieras genom statliga basanslag. Etableringen av nya lärosäten har bidragit till att väsentligt förändra tillväxtförutsättningarna för regionerna.

Tillväxtpolitiken i Sverige är således beroende av hur väl samverkan sker mellan dessa olika nivåer och sektorer. Detta är också grunden för den regionala tillväxtpolitiken. Som samordnare, med en övergripande blick, blir det ibland uppenbart och tydligt när denna samverkan brister. Och omvänt är det en stor tillfredsställelse att notera när det fungerar. Ofta lyfts det förra fram och det senare får sällan större uppmärksamhet. Under två år har jag haft förmånen att delta i två viktiga arbeten av denna karaktär, dels detta uppdrag, dels samverkansprogrammet för kompetensförsörjning och livslångt lärande. En generell slutsats jag dragit är att alla involverade underskattar behovet av gemensam förståelse och gemensamt lärande. Rätt ofta efterlyses förändrade gränser eller uppdrag vilket sällan löser de problem som uppkommit. En alternativ väg är ökad överhörning mellan de olika aktörerna och att man kan definiera hur man gemensamt och utifrån de skilda uppdragen kan ta sig an uppkomna frågor.

Ett sådant frågekomplex utgörs av förutsättningar för regional utveckling. Sedan 1 januari 2019 har de tidigare landstingen också det regionala utvecklingsansvaret. Därmed fullföljdes den förändring som påbörjades 1999 med att inrätta Västra Götalandsregionen och Region Skåne. Kapaciteten, förmågan, varierar dock högst väsentligt mellan landets regioner. Vidare finns oklarheter i arbetsfördelningen mellan länsstyrelser och regioner. I ett samordningsarbete som mitt blir oklarheterna märkbara. Länsstyrelserna är statens förlängda arm i länen när det gäller all statlig sektorspolitik. De har också ett instruktionsuppdrag i fråga om regional tillväxt. Samtidigt har regionerna det regionala utvecklingsansvaret. Regionerna har dock inte kapacitet att ge tillräckligt understöd i den expansiva utvecklingen. Regionerna kan inte kompensera för den extra ekonomiska belastning som kommunerna i norra Sverige nu utsätts för. De har inte heller mandat i frågor som rör planering. Det råder också en kompetensmässig fördelning mellan kommuner och regioner när det gäller vård, skola och omsorg.

Regionerna kan få en utökad roll när det gäller kompetensförsörjning och omställning eftersom detta numera ligger i det regionala utvecklingsansvaret (RUA). Det kan sannolikt bara vara på viss strategisk nivå eftersom berörda utbildningshuvudmän ligger på kommun eller stat. Kompetensförsörjning kommer också att kräva horisontell samordning.

För att överkomma vissa oklarheter när det gäller sakfrågor har jag löpande dialog med såväl de båda länsledningarna som ledningarna för regional utveckling vid två regionerna. De båda regionerna har valt att understödja processerna på olika sätt men med det gemensamma syftet att stärka förutsättningar för regionens utveckling.

Samordningsuppdraget har i sig inte inneburit möjligheter att fördela medel från staten till de berörda regionerna, kommunerna eller företagen. Uppdraget har ändå i vissa fall resulterat i att medel tillförts för att stärka kapacitet eller att finansiera begränsade uppdrag för de berörda aktörerna. Ett viktigt sådant exempel på samverkan och gemensam ambition är de diskussioner som jag initierat med Tillväxtverket under 2021. Inom ramen för mitt uppdrag togs en PM fram kring möjlig EU-finansiering av kapacitetsbyggande åtgärder för nödvändigt omställningsarbete. Efter en god dialog med Tillväxtverket beslutade myndigheten att inrikta en del av utlysningen i regionalfonden, med medel från valutakursjusteringen i slutet på programperioden, till regionalt utvecklingsansvariga i Norrbotten och Västerbotten. Syftet var att verka för regional och lokal mobilisering för att hantera samhällsomställning till följd av nya investeringar och etableringar i klimatförändringens spår. Ansökningarna skulle syfta till att bygga kapacitet och förmåga hos kommuner och regioner. Regionerna ansökte och beviljades ett projekt med total finansiering omfattande 112,5 mkr.

Det gemensamma arbetet och synsättet hålls samman inom ramen för North Sweden Green Deal. För Västerbottens delprojekt prioriteras omvandlingskontoret. I det ingår förstärkt regional och lokal attraktion vilket inkluderar att attrahera såväl investeringar och etableringar som invånare och arbetskraft. Kompetensförsörjning är central för att underlätta vid rekryteringar till industrin och samtidigt minska risken att övrig industri tappar kompetens. Den hållbara samhällsplaneringen ska uppdateras och säkerställa planeringsunderlag för till exempel befolkningsprognoser, markanvändning, bostadsplanering, miljökonsekvenser och energitekniska utredningar.

För Norrbottens delprojekt prioriteras åtgärder för att attrahera och förbättra mottagarkapaciteten av etableringar och invånare, både regionalt och lokalt. Genom ett tätt samarbete med kommunerna har man kartlagt respektive kommuns styrkor och svagheter och kunnat formera 14 unika planer för stärkt mottagarkapacitet. Parallellt med detta arbete har ett annat pågått för att attrahera människor till en livsstilsmigration. Swedish Lapland Visitors Board, samverkanspart i projektet, har genom lång tid byggt upp stora dataflöden av internationella besökare. Med hjälp av AI och data har ett arbete inletts under hösten 2023, där spår och pixlar omvandlas till konkreta och personliga relationer som matchas mot kommunernas behov av inflyttning. Under våren 2023 intensifieras arbetet och projektet förväntas kunna leverera nya livsstils migranter till Norrbottens kommuner.

Jag kommer senare i denna rapport att föreslå hur flernivåsamverkan bör se ut framöver.

6. Områden som tillkommit under uppdragets genomförande

Vissa tematiska områden som inte var utpekade i mitt uppdrag har vuxit fram som centrala under arbetets gång. I detta avsnitt beskriver jag utvecklingen inom några av dessa områden samt vilka utmaningar som jag bedömer kvarstår.

6.1 Stora etableringar och expansioner

Politiken för att hantera nedläggningar eller neddragningar har utvecklats under flera decennier. I en rapport från Tillväxtanalys (2021:02 Statens roll vid friställningar och nedläggningar), pekar man på att staten jämfört med 1960-/70-talen numera har en mer tillbakadragen roll. Den då stora omvandlingen av varvsindustrin och stålindustrin föranledde stora statliga interventioner. Numera är det istället förmågan till omställning som är det centrala, bland annat genom att vidareutbildning har fått ökad betydelse. De partsägda omställningsorganen TRR och TSL har en viktig funktion i detta. De offentliga institutionerna är dock inte utan en roll. Beskedet om en nedläggning/neddragning brukar leda till olika typer av insatser från statliga och regionala/kommunala aktörer. I vissa fall görs insatserna med någon typ av koordinerande funktion (t ex landshövdingen). Syftet med insatserna är att ta tillvara den förmåga som finns hos arbetskraften och i möjligaste mån finna ny användning för de lokaler där verksamheten funnits.

Vid nedläggning/neddragning finns således människor och lokaler/infrastruktur på den aktuella platsen. Vid en stor nyetablering finns

varken människor eller fysiska förutsättningar på plats från start. I en arbetsmarknadsregion med stor bredd är detta oftast inte något större problem. Särskilt inte om omfattningen är relativt begränsad. Här skiljer etableringen av Northvolt i Skellefteå ut sig markant genom att den skapar en helt ny verksamhet i en för denna region mycket stor skala. Så är fallet även i Boden när ett helt nytt stålverk etableras även om arbetsmarknadsregionen är något större och att det redan finns stålkompetens i regionen. I norra Sverige är det kommande expansioner i framför allt kommunerna kring Malmfälten, Kiruna och Gällivare, som kommer att uppvisa motsvarande utmaningar. Den kunskap som vinnas i norra Sverige om hur aktörer kan ta sig an utmaningarna kommer att vara till fördel för hela Sverige. En ort som Mariestad är nu t ex föremål för motsvarande storlek av ny etablering.

Förmågan hos enskilda personer och myndigheter att ta till sig vad stora etableringar och expansioner innebär var inledningsvis överraskande låg. Ett anekdotiskt exempel är SCBs befolkningsprognos från juni 2021. Den förutspådde en generellt sett fortsatt stagnation alternativt tillbakagång för de båda länen och merparten av kommunerna. Skellefteå kommun skulle enligt den då publicerade rapporten stagnera kring 70 000 invånare trots att den pågående planeringen till följd av Northvolts etablering siktade på 90 000 invånare 2030/35. Man kan rycka på axlarna åt en sådan miss om det inte vore så att befolkningsprognoserna utgör underlag för beslut inom olika områden som t ex infrastrukturplaneringen.

Fördjupning: situationen i de fem mest berörda kommunerna

Skellefteå

På mycket kort tid kommer 5000 industriella arbetsplatser att skapas i Skellefteå som idag har en befolkning på 73 000 invånare. De industriella arbetsplatserna kommer att generera mångfald fler arbetsplatser inom service, kommun och andra näringsgrenar.

Förmågan att ta emot en riktigt stor investering måste grundas i en god kommunal beredskap. För Skellefteås del startade detta med att en utvecklingsstrategi antogs 2015. Den i sig baserades på ett omfattande analysarbete och en bred involvering av såväl medborgare som organisationer. Strategin i sig stod för en politisk vilja att bryta stagnationen. Beslutet ledde också till en rad följdbeslut om att förbereda en ny inriktning. På så sätt kan man beskriva det som att det finns en mottagarkapacitet i viss mening. Men det går inte att torrsimma för att förbereda sig för en etablering

av denna storlek. Det handlar istället om att implementera ett agilt arbetssätt i den omställning som behöver göras. Beslutet om att inrätta ett omvandlingskontor tillsammans med region Västerbotten är ett sådant exempel. Den utvärdering som företaget Northvolt gjorde inför etablering handlade om dels fysiska förutsättningar, dels mental mottagarkapacitet. En av de viktiga förutsättningarna, tillgång till stor effekt, var tillgodosedd från start genom det kommunalägda bolaget Skellefteå Kraft.

Boden

Boden gör till del samma resa som Skellefteå. För Bodens del räknar man med 1500 till 2000 nya arbetsplatser i en kommun som idag har 28 000 invånare. En ny översiktsplan från 2017 pekade ut ambitionen att ta emot olika typer av industriella etableringar. På så sätt fanns även där en mental kapacitet för att möjliggöra etableringen av ett helt nytt stålverk. Etableringen i sig förutsatte dock att en rad olika frågor fick lösas efterhand. En helt avgörande sådan var inkoppling till stamnätet för el, även om platsen i sig valts utifrån en näraliggande knutpunkt. Markanvändning, trafiklösningar och annan infrastruktur för sajten var sådant som också har fått lösas efter hand. Jag har ovan redogjort för den snabba hanteringen av tillståndsbeslutet.

Luleå

Parallellt med etableringen av ett nytt stålverk i Boden påbörjas omställningen av SSABs verksamhet i Luleå eftersom företaget helt nyligen beslutade att förkorta tiden för omställning från 2045 till 2030. Även LKABs utvidgade verksamhet med ReeMap (apatit) och etableringen av Talga (grafit) påverkar kommunen starkt. För Luleås del har detta föranlett särskilda insatser när det gäller att utveckla hamnens förmåga och framtida möjligheter. Tidigt i mitt utredningsarbete pekade jag på de möjligheter som Boden och Luleå har för att utveckla en gemensam bostads- och arbetsmarknad. Även här har metaforer och begreppsbildning tjänat sitt syfte. Om man ser sig som twin-cities så underlättar det att bygga ett gemensamt synsätt till gagn för planering med mera.

Gällivare och Kiruna

Den förväntade expansionen av de två malmfältskommunerna Gällivare och Kiruna kommer att följa på den mycket omfattande stadsomvandling som pågår idag. I den meningen kan sägas att den mentala medvetenheten redan finns. Här är det istället andra utmaningar som uppstår som t ex brist på byggbar mark vilket kan verka förvånande eftersom de areamässigt är

mycket stora. Det beror på att olika riksintressen står emot varandra. Här finns också större möjligheter att bygga gemensam kapacitet mellan de båda kommunerna för att klara de samhällsutmaningar som den industriella omvandlingen innebär. Tillsammans med bostadssamordnaren har jag inlett en process med de båda malmfältskommunerna som syftar till kapacitetsstärkning inom bostadsförsörjning och välfärdsområden.

Det finns många frågor som är gemensamma mellan kommunerna. En sådan fråga är kapaciteten för att skriva fram detaljplaner eller utmaningen att bygga på särskilt attraktiv mark. För det senare uppkommer ofta en konflikt med nationella regelverk. Här har det inte inom ramen för mitt arbete varit möjligt att komma fram med ändamålsenliga anpassningar. Andra frågor är uppbyggnaden av kompetenshöjande insatser. Här har värdefulla insatser vunnits i Skellefteå som framgångsrikt byggt en modell som omfattar främst vuxenutbildning och yrkesutbildning. Som jag tidigare beskrivit är systemen för dessa utbildningsformer mer avpassade för ett inkrementellt arbetssätt.

Etablering, expansion och omställning

Begreppet etablering börjar nu bli både erkänt och välkänt. I min samordningsprocess har jag noga understrukt skillnaderna mellan omställning och etablering eftersom de grundas i två helt olika logiker. Framväxten av en helt ny bransch, batterier för klimatomställningen, kan tydligt illustrera skillnaderna i förutsättningarna för etablering, expansion och omställning.

- Skellefteå: Etablering
- Borlänge: Omställning (tidigare pappersbruk)
- Göteborg: Expansion
- Mariestad: Etablering

Inom industrin skiljer man på inkrementell och disruptiv utveckling när det gäller innovationsprocesser. Till det inkrementella hör det dagliga förbättringsarbetet, gnetandet, som är en process där erfarenheter ständigt återförs för att förbättra produkter eller processer. Disruptiv utveckling kännetecknas av plötslig och snabb förändring t ex vid införandet av ny teknik och där gammal mönstras ut snabbt. Förändringen av drivmedel och drivlina inom fordonssektorn är ett sådant exempel.

Det innebär följdriktigt att även samhällsutvecklingen kommer att kunna karaktäriseras som disruptiv, t ex en plötslig kraftig befolkningsökning eller till följd av etablering av en helt ny verksamhet. Under mitt arbete har denna fråga varit levande hela tiden. Hur ska samhällsorganisationen möta detta? Den svenska samhällsorganisationen är som nämnts långtgående decentraliserad dels genom kommunallagen och självstyret, dels genom styrningen av myndigheter (genom Regeringsformen). Detta är en indelning och organisation som inte går att ändra på kort sikt. I stället krävs andra angreppssätt för att kompensera de problem som uppkommer när t ex olika regelverk inte korresponderar med varandra. Ovanan vid disruption som fenomen har också inneburit att det inte finns något organ som har i uppgift att göra sammanhållna bedömningar eller prognoser.

Den viktigaste gemensamma nämnaren vid disruptiv utveckling är bristen på tillräckligt många människor som kan fylla de behov som uppstår inom industrin och expansionen av offentlig och kommersiell service. De omland som omger de pågående etableringarna kommer inte att vara tillräckliga för att tillgodose behoven. Genom etableringen av ett särskilt kontor för Arbetsförmedlingen (se ovan) finns en grund för att påbörja ett bredare och mer långsiktigt motiverat arbete när det gäller rekryteringar i norr.

6.2 Finansiering av kommunala investeringar

De mycket omfattande industriinvesteringarna är betydelsefulla på även ett annat sätt än att de snabbar på klimatomställningen. Förädlingen av naturresurser kommer att drivas ett steg vidare i norra Sverige. Järnmalm omvandlas till järnsvamp med ett betydligt högre förädlingsvärde. Den totala ståltillverkningen kommer att fördubblas och även det med ett högre förädlingsvärde. El är en viktig insatsvara i batteriproduktionen. I kölvattnet av de tidiga besluten har följt (och kommer att följa) investeringar i andra verksamheter. LKABs beslut om att utvinna apatit ur restberget är ett sådant. Setras beslut att fördubbla sin kapacitet i Malå är inte en direkt följd av de investeringar som diskuteras här, men sannolikt en effekt av ökad uppmärksamheten för norra Sverige.

Industriinvesteringarna finansieras på olika sätt av de olika bolagen. Befintliga företag som expanderar finansierar vanligtvis detta med egna medel och upparbetade vägar. Nybildade bolag finansierar sin verksamhet genom en kombination av riskkapital och lånefinansiering med säkerhet i tecknade leveranskontrakt.

De väldiga privata investeringarna behöver mötas med offentliga investeringar även på kommunal nivå: bostäder, Va-nät, skolor och infrastruktur till ny bebyggelse och industrianläggningar. Problemet är att även dessa måste genomföras på kort tid och mot en bakgrund av olika osäkerheter. Det var ju inte en självklarhet att Northvolts anläggning skulle bli verklighet trots de initiala besluten 2017. Först behövde man hantera den inledande osäkerheten om företaget skulle få tillstånd. Sedan behövde företaget få tillräcklig finansiering av verksamheten för att starta bygget. Mot bakgrund av dessa osäkerheter är det förståeligt att det tog viss tid att få fart på bostads- och samhällsbyggandet. Förhållandet är delvis detsamma vid etableringen av H2 Green Steel i Boden. Eftersom etableringen av Northvolt fungerat som förebild var de upplevda osäkerheterna där något mindre. Å andra sidan etableras stålverket med en mycket snäv tidtabell. I Boden tillkom dessutom behovet av att bygga en mycket omfattande infrastruktur för att göra etableringen möjlig. I Boden har man formulerat det som att ”här sker 20 års utveckling på tre år”. I detta syfte gjordes, bland annat på min inrådan och med min medverkan, analyser på alternativa finansieringsvägar.

Både Kiruna och Gällivare är mitt inne i en mycket omfattande samhällsomställning till följd av sprickbildning i marken vilket innebär att såväl bostäder som samhällsservice flyttar till andra platser. Här vinnns erfarenheter inför en kommande expansion. Stadsomvandlingen finansieras till stora delar genom avtal med LKAB.

Alla kommunala investeringar för en befolkningsökning är en investering i framtida skattekraft. För mindre kommuner är det ett svårt problem att samtidigt investera mycket stort och upprätthålla befintlig service. Det finns exempel på snabba kommunala expansioner i mer tätbebyggda områden. En kraftig expansion där sker dock i en väl integrerad arbetsmarknadsregion varför jämförelser är svåra att göra. Vidare är riskerna större vid projekt som handlar om enstaka men mycket stora industriinvesteringar.

Investeringsbesluten är därför en stor utmaning för den kommunala ekonomin. Skellefteå kommun som ligger först ut i samhällsomvandlingen uppger att de under perioden 2016-2025 genomfört eller planerar att genomföra investeringar för omkring 25 miljarder kronor. Det motsvarar investeringar på nästan 350 000 kronor per invånare. Det innebär för kommunens vidkommande att man kommer att gå från ett läge utan externa låneskulder till en skuldsättning som 2021 närmade sig tre miljarder kronor. Soliditeten beräknas sjunka från 70 procent till cirka 50 procent år 2024.

Den allmänna bedömningen från alla berörda kommuner är att man även fortsättningsvis kommer att kunna erhålla förmånlig lånefinansiering via Kommuninvest eller Nordiska Investeringsbanken som kan hantera följderna av även riktigt stora expansioner och etableringar. En stor riskfaktor är dock att de kommunala investeringarna motiveras av förhoppningen om en positiv befolkningsutveckling som sedan ska generera ny skattekraft. En sådan utveckling förutsätter att de som är verksamma också är skrivna i de berörda kommunerna och att ”fly in/fly out” undviks. Problemet som jag ser det är därmed inte bristande möjligheter för kommuner att låna till investeringar, utan att denna upplåning sker till priset av en kraftigt minskad soliditet och ett stort risktagande eftersom etableringarna/expansionerna är av binär karaktär. Dessutom är de investeringar kommunen behöver göra mångfalt större än vad som är fallet vid normal, inkrementell utveckling.

I mitt samordningsarbete har jag haft omfattande kontakter med olika aktörer på den finansiella marknaden. Förordningen (2021:524) om statliga kreditgarantier för gröna investeringar har utvecklats för industriella investeringar. Här har Riksgälden en central position. Någon motsvarighet finns inte för investeringar i expansionen av den nödvändiga samhällsstrukturen. Flera av de frågeställningar som kommit upp med anledning av den kraftiga expansionen i Norra Sverige men även utifrån andra behov föranledde att regeringen tillsatte en bokstavsutredning (N2022/01185) med uppdrag att kartlägga behov och identifiera fokusområden för fortsatt arbete för finansiering av näringslivets gröna omställning. Utredningen tog ett bredare perspektiv och inkluderade även de mindre företagens expansion till följd av den gröna omställningen. Man pekade på behov av förändringar av regelverket hos Riksgälden och Exportkreditnämnden (EKN). Almi föreslås också få en central roll. Även om man berörde översiktligt de kommunala investeringsbehoven så lämnades inga skarpa förslag.

Inom EU:s Fond för rättvis omställning (Just Transition Fund) finns en funktion, Public Sector Loan Facility, som till del skulle kunna tillgodose kommunernas behov av finansiering på förmånliga villkor med riskavlyft. Tillsammans med Tillväxtverket har jag berett kommunerna möjlighet att studera detta mer ingående. Ett problem i sammanhanget är att kommunerna själva inte har kapacitet att hantera ansökningar till denna typ av komplicerade mekanismer. I slutskedet av mitt uppdrag har jag deltagit i diskussioner om hur ett myndighetsstöd skulle kunna se ut för att göra detta möjligt. Detta skulle vara ett sätt att underlätta arbetet, men jag ser också att

det idag saknas finansiella mekanismer för riskavlyft som fångar upp de sammanvägda aspekterna stort kommunalt lånebehov, högt risktagande och kort tidsperiod.

7. Övergripande slutsatser

I detta avsnitt diskuterar jag några övergripande slutsatser som jag dragit under samordningsarbetet. Dessa har vuxit fram under arbetets gång utifrån det mycket stora antalet samtal jag haft löpande med i stort sett alla involverade. Jag har också iakttagit hur problemformulering och lösningar förändrats över tid. Som jag har beskrivit i avsnitt 4 har mitt arbetssätt lett till att många fruktbara processer har satts igång. Även de som vid en första kontakt känt sig som perifera i arbetet har kunnat involveras eftersom alla delar är nödvändiga i en så bred omvandling som detta handlar om.

Samhällsomvandlingen i norra Sverige måste lyckas

Denna slutsats kan illvilligt tolkas som en besvärjelse. Men min bestämda uppfattning är att det är många redan gjorda investeringar, åtaganden och utfästelser som måste realiseras av flera skäl. Det första är att den gröna omställningen i norra Sverige har fungerat som draglok och tempohöjare för allt annat arbete som rör klimatomställning. En fördröjning eller rent av ett misslyckande skulle få stora konsekvenser för det fortsatta omställningsarbetet. Det andra är utsikten att permanent förändra norra Sveriges demografiska och ekonomiska möjligheter. Det tredje är att norra Sverige utgör en förbild för framtida stora etableringar i Sverige och därmed vår förmåga att dra till oss internationella investeringar i framtiden. Min mening är att de närmsta fem åren kommer bli avgörande.

Denna övergripande slutsats leder till ett antal olika mer specifika slutsatser.

Inflyttningstakten måste öka radikalt

De nya verksamheterna kräver i sig ett mycket stort antal människor. Investeringarna kan också fungera som en magnet för andra, men mindre etableringar. För en sund samhällsutveckling behöver även behov inom vård, skola, omsorg, kultur, handel och nöje täckas. Just nu är inflyttningen för liten för att klara de sammantagna behoven. Naturlig rörlighet inom Sverige kommer att vara alldeles för långsam för att klara denna utmaning. Hittills prövade metoder kommer inte att räcka. Det kommer att krävas väl koordinerade insatser som involverar myndigheter på olika nivåer, företag men även andra intressenter. Framgången avgörs av på vilket sätt dessa ingående aktörer kan förmås samarbeta och ställa sina respektive resurser till

förfogande för en gemensam kraftsamling. Som jag uppfattat det råder det bred enighet om att undvika en situation där företagen måste förlita sig på arbetskraft som är på arbetsplatsen under kortare perioder (flyin/flyout).

Industriell omvandling och samhällsomvandling måste förmås gå i takt

En industriell och tillväxtskapande investering ligger nästan alltid steget före den påverkan i samhället i övrigt som den åstadkommer. Men tidsutdräkten måste förmås kortas.

Det långsiktiga kittet i samhället handlar om den breda sociala utvecklingen och att den är balanserad. I den meningen har både uppmärksamheten och insatserna varit obalanserad. Det kan beskrivas på många sätt. Det är de enskilda investeringarna med tillhörande kringinvesteringar som t ex infrastruktur som fått den stora uppmärksamheten. Samma uppmärksamhet har däremot inte de stora behoven som uppstår i vård, skola, omsorg och kultur fått och som är lika oavsett ort.

Företagens verksamheter kan finansieras på en bred internationell lånemarknad med framtida kontrakt som säkerheter. Kommunala investeringsbehov kan inte på motsvarande sätt finansieras med framtida skattekraft som säkerhet. Utmaningen är särskilt stor eftersom de industriella investeringarna är av binär karaktär och där den inledande beslutsosäkerheten är stor. Avsaknaden av riskavlyft för kommuner försenar bostads- och samhällsbyggande. Detta i sin tur försenar rekryteringen av ny arbetskraft för företagen och ökar risken att denna inte kommer att bestå av permanent boende i kommunen och därmed inte bidra till skattekraften.

Temporära lösningar kan fördras om man vet att mer permanenta lösningar finns inom räckhåll t ex för bostadsbyggandet. Oproportionerligt stora lokala infrastrukturinvesteringar måste också kunna finansieras på annat sätt än att en enskild liten kommun tar den fulla risken när utvecklingen är av sådan nationell betydelse.

Investeringstakten behöver öka

Klimatomställning och ökad förädling kräver inte bara investeringar i de enskilda verksamheterna. För den fortsatta utvecklingen krävs ökade investeringar i infrastrukturen. Viktiga steg har tagits för utbyggnaden av stamnätet och transportinfrastrukturen. De behöver följas av en betydligt högre ambitionsnivå när det gäller hela Malmbanans kapacitet och tillgänglighet samt väg- och järnvägskapaciteten längs Norrlandskusten. Tillgången till förnybar kraftproduktion behöver säkras.

Ökad flexibilitet, särskilt regionalt

Många av våra offentliga system är utformade för att på ett effektivt sätt fånga upp och tillgodose behov som är kontinuerliga till sin karaktär. När plötsliga förändringar inträffar och behoven ser annorlunda ut jämfört med ett fortvarighetstillstånd uppstår svårigheter. Under pandemin prövades dessa system men eftersom det handlade om hela Sverige kunde även tillfälliga åtgärder göras generella. Den situation som mitt arbete har handlat om är regionalt eller lokalt avgränsad. Då har nödvändig flexibilitet visat sig vara betydligt mer begränsad. Avsteg från nationella regelverk kan innebära gränsdragningsproblem. Det är dessa som måste lösas, inte att avstå ifrån en insats.

Komplexa processer behöver ett forum

I den komplexitet som stora etableringar och expansioner utgör deltar en mångfald av intressenter. De olika intressenterna kommer inte att ha överblick över allt som händer eller kommer att hända. Logik och regelverk är också olika vilket ytterligare komplicerar. Ingen intressent kan inte heller ta över någon annan intressents processer. Däremot behöver transparensen öka så att olika processer kan länka i varandra. Inom ramen för mitt samordningsarbete har jag medverkat till att initiera flera viktiga processer för att möjliggöra och underlätta omvandlingen. Metodiken för flernivå- och sektorsamverkan behöver utvecklas generellt.

Generella slutsatser – bygga kapacitet och ha beredskap

Sveriges förmåga att möta stora, ofta oväntade, händelser behöver stärkas. Vår samlade kapacitet att hantera omställningar till följd av nedläggning eller omstrukturering är väl dokumenterad. Sådana situationer möts ofta med gemensamma insatser från arbetsmarknadens parter, trygghetsorganisationer, kommuner, regioner och utvalda statliga myndigheter. Sveriges förmåga att möta det omvända, helt nya etableringar och kraftiga expansioner, visade sig inledningsvis vara begränsad. I denna rapport har jag beskrivit hur förmågan har utvecklats stegvis.

”Finns det någon plan?” frågade en gång en journalist. Frågan i sig speglade en förväntan om att det skulle finnas en sådan och att det fanns ett organ som hade överblick. De erfarenheter som vinnas nu kommer att komma till nationell nytta. I många fall har det varit prövande processer. Idag står betydligt fler institutioner bättre rustade för att hantera den fortsatta omställningen. Det finns goda möjligheter att arbeta mer strukturerat längs

några huvudspår vilka kommer att kräva medverkan både vertikalt och horisontellt.

8. Förslag

Samordningsarbetet har inneburit att jag kontinuerligt har kunnat ta initiativ till processer på olika nivåer för att underlätta omställningen. Omställningen kommer att pågå under lång tid. I detta avsnitt tar jag upp de mest centrala frågorna för att omställningen ska kunna drivas vidare i ett högt tempo efter detta uppdrags slut. Förslagen är i prioritetsordning.

8.1 Befolkningsförsörjning

Förslag: En särskild projektorganisation behöver skapas med ett tydligt fokus på den befolkningsförsörjning som behövs för att klara samhällsomvandlingen. Projektorganisationen kräver samtidig statlig, kommunal och regional medverkan och medverkan från berörda företag. En sådan organisation behöver också en tydlig ledning så att de ingående delarna stödjer varandra. Varje part behöver ett tydligt mandat. Projektorganisationen behöver beakta respektive plats' unika situation. Eftersom detta handlar om extraordinära insatser behöver också särskilda medel tillföras.

Framgången för de stora tunga investeringarna avgörs av i vilken utsträckning som hela samhällsutvecklingen blir stabil och attraktiv. Det finns stora risker med att företagen tvingas basera sin verksamhet på en stor del arbetskraft som finns på plats under kortare perioder, så kallat flyin/flyout. Det är ett tillstånd som inte gagnar vare sig samhälle eller företag. På så sätt finns ett gemensamt intresse att motverka en sådan situation. För detta saknas idag en gemensam plattform. Hur väl de här aktuella etableringarna och expansionerna lyckas avgör förmågan i hela Sverige att i framtiden dra till sig nya etableringar.

Befolkningsförsörjning är ett tydligare sätt att uttrycka utmaningen jämfört med begreppet kompetensförsörjning. Nödvändig utbildning måste kunna utföras på aktuell plats. Det fattas helt enkelt människor som kan anställas utifrån de behov som uppstår genom industriell och kommunal expansion men även till följd av att andra verksamheter inom kultur och service kommer att etablera sig. Det kommer att krävas en omfattande inflyttning under kort tid till de berörda kommunerna. Just nu är behoven som störst i Skellefteå. Behoven kommer snart att öka kraftigt även i Boden-Luleå-regionen. Lite senare, men inte långt fram i tiden ökar behoven också i

orterna kring Malmfälten. Genom denna tidsmässiga uppdelning finns det möjligheter att vinna erfarenheter längs vägen.

Inflyttningen behöver stimuleras och underlättas. Projektorganisationen kommer att behöva se på flera vägar såsom:

- Förmå fler av dem som idag är tillfälligt verksamma med t ex byggverksamhet att stanna kvar och vidareutbilda sig för nya arbetsuppgifter
- Internationell rekrytering genom målinriktade insatser till geografiskt utpekade orter eller områden.
- Ökad rörlighet inom Sverige. En särskild insats bör göras mot individer som idag är långtidsarbetslösa. En sådan inriktning måste också förenas med särskilda förberedande åtgärder.
- Ökad inomregional pendling som dock inte kan utgöra någon större del

Ingen av dessa vägar vare sig kan eller får förbises. De kommer också att kräva en mångfald av insatser av både generell art och stimulanser som är riktade mot enskilda individer.

Istället för ett nutida flyttbidrag

Hur ska då en snabb inflyttning till berörda orter stimuleras? Under mitt samordningsarbete har många tagit upp förslaget att införa ett flyttbidrag och då med referens till de flyttbidrag som på 1960- och 70-talen stimulerade till flyttströmmar söderut. Jag menar att det inte går att göra jämförelser med denna epok. Samhället och värderingar har förändrats för mycket. Dagens stimulanser bör handla om ett betydligt bredare erbjudande till enskilda individer som dessutom behöver vara mycket konkret och understödjas av marknadsföring och information. I erbjudandet är löftet om en bostad eller potentiell bostadskarriär en av de viktiga faktorerna. Det är också viktigt att mottagarkapaciteten är tillräcklig i bred mening varför många olika myndigheter och intressenter har en viktig roll. Varje ny medborgare måste känna sig riktigt välkommen. Man måste mötas av ett engagemang och möjligheter delta i ett liv utanför jobbet. I detta ingår omedelbar integration i samhället och snabb hantering av myndigheter om så krävs t ex när det gäller arbetstillstånd. Syftet med inflyttningen är att klara av de stora behov av arbetskraft som uppstår. Företag och kommun(er) behöver väl definiera de olika tjänster som erbjuds. I erbjudandet behöver därför ingå möjligheten till vidareutbildning. Här har väsentliga erfarenheter av individanpassad vuxenutbildning redan vunnits. Ett fokus på att underlätta inflyttning för individer måste också understödjas av insatser för att i övrigt bygga attraktiva

samhällen med attraktiv gestaltning, kultur och service. Eller för den delen en ungdomsskola med särskilt höga kvalitéer. Men vare sig ökad attraktivitet eller erbjudanden är tillräckligt för att få till stånd den stora inflyttning som är nödvändig.

Det som saknas idag är en väl rustad organisation som har förmåga att koordinera olika myndigheters och intressenters bidrag till helheten. Dessa måste dessutom ha ett tydligt mandat och det måste finnas en gemensam beslutsordning. Projektorganisationen i sig måste styras av en gemensam målbild som också är förankrad hos de olika huvudmännen.

En viktig del i detta arbete rör internationell kompetens. Att attrahera, ta emot, integrera och behålla kompetens från andra länder är en tvärssektoriell uppgift vilket utan samordning hos nationella myndigheter leder till ett underutnyttjande av befintliga strukturer för att hantera frågan och merarbete för regionerna. En rad myndigheter (Svenska Institutet, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket, UKÄ, Statens servicecenter, Business Sweden, SCB, Tillväxtverket, Vinnova) berörs idag av frågan. Flera myndigheter har tidigare haft korta uppdrag som inte har varit samordnade. För statens vidkommande bör insatsen utformas som ett gemensamt samordningsuppdrag till berörda myndigheter och hållas samman av till exempel Tillväxtverket. Inom ramen för uppdraget ska myndigheterna etablera en långsiktig samordning som stödjer regionernas arbete för att bättre hantera arbetskraftbrister som kan mötas av utlandsfödda personer. Dessa insatser kan sedan vara en del av projektorganisationen jag skissar ovan.

På lokal och regional nivå är det berörd(a) kommun(er) tillsammans med berörd region. De måste tydligt precisera deras eget behov av arbetskraft. Man måste också tydliggöra vad man kan erbjuda i form av bostadskarriär, skola och fritid. Företagen måste förmås samverka i lämplig form. Även om det på kort sikt handlar om att tillgodose behov hos ett enskilda företag i kraftig expansion är ett bredare utbud av arbetsplatser och företag alltid mer attraktivt för den inflyttande.

Indirekta insatser

Redan idag är en mångfald av aktörer verksamma på flera av platserna. För den långsiktiga kompetensförsörjningen kommer även indirekta insatser att vara av stor betydelse. Det spelar t ex stor roll hur företag och myndigheter gör sin upphandling av entreprenörer eller i vilken utsträckning de kan samverka över tid t ex när det gäller behovet av arbetskraft. Jag vill här peka

på Ekobrottsmyndighetens arbete med att motverka ekonomisk kriminalitet. Jag har haft en tät dialog med dem. Färre antal underleverantörsled gör det möjligt för beställaren att förebygga att investeringarna inte leder till ekonomisk kriminalitet. Det bör rimligen också leda till att anställningsförhållanden med mera kan leda till att arbetskraft blir mer permanent lokalt och regionalt bunden. En annan aspekt och som ofta förbises är samverkan och samråd mellan olika aktörer för att t ex i tiden planera olika större investeringar. För statligt vidkommande är stora infrastrukturaktörer som Svenska Kraftnät och Trafikverket särskilt viktiga. Min bedömning är att samverkan kring investeringar kan bli betydligt mer intensiv när det gäller såväl kompetensutveckling (t ex bristyrket elmontör) som hur olika projekt läggs ut i tiden. Ofta ser man inte utanför den egna verksamheten. Denna typ av åtgärd är något som kan uppmärksammas i regleringsbrev.

8.2 Utbildning

Förslag: Nya lösningar behövs som för att tillgodose den snabba utvecklingen i Skellefteå och Boden. Det kan t ex ske genom att en pilot för kompetensförsörjning genomförs med utgångspunkt i behov som identifierats av kommunerna och företagen i en skrivelse till regeringen. I en pilot byggs kunskap som i ett senare skede också kan tillämpas i exempelvis Malmfälten.

En förstudie genomförs nu för hur en ökad akademisk närvaro i Skellefteå kan nås. Aktörerna bakom behöver utredningsstöd av förslagsvis UKÄ.

Utbildningsfrågorna har varit en mycket viktig del av mitt samordningsarbete. Skellefteå kommun, region Västerbotten och företaget Northvolt tog tidigt initiativ till ett gemensamt arbete för att vidareutbilda eller ställa om arbetskraft. Ur detta växte det fram en utbildningsmodell med ett gränsöverskridande perspektiv när det gäller utbildningssystemets nivåindelning: vuxenutbildning, yrkesutbildning och högskoleutbildning. Vidare att detta byggde på SEQF-modellen och en stark modularisering av utbildningsmomenten. Det har inte varit möjligt att förverkliga konceptet i dess fulla bredd bl.a. på grund av de brister i systemet som aktualiseras av stora etableringar och som jag belyst ovan. Däremot har modellen för vuxenutbildningen i Skellefteå utvecklats på ett sätt som väckt nationell uppmärksamhet, såväl vad gäller utbildningens innehåll och upplägg som den totala utbildningsvolymen.

Behoven i Skellefteå och Boden är till vissa delar likartade. I det syftet har de båda kommunerna och de båda företagen formulerat ett gemensamt förslag till Utbildnings- och arbetsmarknadsdepartementen med benämningen ”Grön omställning, kompetensförsörjning och livslångt lärande” (Dnr U2022/02567). Skrivelsen framhåller att ”Den oerhört snabba och stora ökningen av jobb inom den gröna industriomställningen i norra Sverige skapar ett kraftigt omvandlingstryck på de regionala arbetsmarknaderna som inte kan hanteras inom nuvarande system för utbildning och kompetensförsörjning. Det behövs en samverkan mellan de ansvariga myndigheterna och aktörerna på regional och lokal nivå tillsammans med näringslivet för att hantera denna extraordinära situation.” Förslaget baseras på de erfarenheter som vunnits i Skellefteå och hur dessa kan utvecklas under kommande år på de båda orterna. En fråga som tas upp i skrivelsen är statlig finansiering för individer som söker sig bortom kommunen/regionen för en yrkesutbildning. Vidare att ge kommunal vuxenutbildning rätt att lokalt anpassa antagningskriterierna genom beslut på huvudmannanivå och att ha Yrkesvux som alternativ till arbetsmarknadsutbildningar. Studiefinansieringens ersättningsnivå ska också möjliggöra utbildning på annan ort och flytt för jobb. Skrivelsen tar även upp satsningar på tillfälliga studentbostäder. Det senare tar jag upp under 9.

Genom min egen erfarenhet av utbildningsområdet har jag sett en pågående och positiv förändring där tidigare skarpa gränser mellan de olika utbildningsnivåerna har börjat luckras upp. Det finns många faktorer bakom detta. Pandemin accentuerade helt nya former för och möjligheter till vidareutbildning. Införandet av ett helt nytt omställningsstudiestöd (1 okt 2022) kommer att driva på utbildningsutbudet mycket starkt. Detta är också något som uppmärksammas i de pågående utredningarna om Vuxenutbildningen (Dir 2022:83) och Yrkesutbildning (Dir 2021:88). Även mot bakgrund av detta ser jag det som önskvärt att de i skrivelsen skisserade behoven kan mötas. Ytterligare viktiga erfarenheter kommer att kunna vinnas som dessutom har nationell betydelse. För den fortsatta omvandlingen i Norra Sverige kan den modell som växer fram också överföras till den kommande expansionen i malmfältskommunerna.

Det bör därför snabbt, tillsammans med berörda myndigheter, utredas hur behoven som skrivelsen lyfter kan mötas. Det skulle till exempel kunna ske genom att testa nya former parallellt med pågående utredningar, skala upp insatser i befintligt system och/eller göra regelförändringar. Genom detta kan en pilot startas skyndsamt i enlighet med de intentioner som finns i skrivelsen. Som jag ser det ligger det ett övergripande värde i att två

kommuner med samma utmaning bygger upp en gemensam struktur. Den fortsatta beredningen bör ha detta som utgångspunkt.

Läroplats Skellefteå

Den akademiska närvaron är underrepresenterad i framför allt Skellefteå. I en kommun av denna storlek finns vanligtvis ett lärosäte. Denna brist kommer att bli än tydligare när kommunen överskrider 100 000 för antalet invånare. Idag har Luleå Tekniska Universitet ett campus i Skellefteå. Lärosätet har också campus i Kiruna och Piteå utöver den verksamhet som bedrivs i Luleå. Umeå Universitet har viss, men begränsad verksamhet i Skellefteå. Under senare tid har man aviserat att öka närvaron genom fler utbildningar i Skellefteå.

En lokal och regional utveckling behöver vara balanserad. Under mitt uppdrag har jag fört samtal med forskningsråd och stiftelser och andra intressenter om möjligheten att skapa en ny intressant akademisk miljö. Hos högskolor och nya universitet har man vunnit omfattande erfarenheter när det gäller samverkan med det omgivande samhället och även ren samproduktion av forskning. Denna utveckling har blivit möjlig genom stöd från KK-stiftelsen. Jag har noterat att det idag finns en ökad beredskap bland lärosätena att sinsemellan samverka kring olika typer av samhällsutmaningar. Om ett traditionellt lärosäte skulle etableras i Skellefteå skulle detta vara en process som skulle ta lång tid. Om man istället ser till att skapa en intressant forsknings- och utbildningsmiljö där ett stort antal befintliga lärosäten medverkar kan takten bli väsentligt högre. En tät samverkan med det omgivande samhällslivet och näringslivet är en självklar utgångspunkt från start. Vidare finns goda möjligheter att testa nya former av utbildning, tex som tidigare beskrivits när det gäller ett gränsöverskridande synsätt mellan de olika nivåerna. Inom ramen för mitt samordningsuppdrag har diskussioner förts mellan ett antal aktörer som tagit fram en tentativ förstudie till hur en läroplats av detta slag skulle kunna starta. Eftersom vissa formella frågor måste utredas anser jag att ett uppdrag bör ges till UKÄ att bistå aktörerna som står bakom detta initiativ med analys.

8.3 Transportinfrastruktur

Förslag: En analys behöver göras för hur Malmbanans kapacitet kan förstärkas ytterligare genom särskild finansiering samt hur förstärkningen av Norrbotniabanan längs norrlandskusten och vägutbyggnaden kring Skellefteå kan påskyndas.

Gods- och persontransportarbetet kommer att öka väsentligt i Norrbotten och Västerbotten till följd av omställningen av industrin och den förväntat ökade befolkningen. Den nationella infrastrukturplanen fick en delvis annan inriktning jämfört med tidigare till följd av det tilläggsuppdrag som regeringen gav Trafikverket (se 5.1.2). Det innebär att upprustningen av Malmbanan till del kommer att påskyndas och att vägsystemet i Skellefteåregionen förstärks jämfört med tidigare planperiod. Utbyggnaden av Norrbotniabanan pågår och behovet av en komplett bana understryks allt mer.

Genom dessa beslut har en positiv färdriktning inletts. Min bedömning är dock de nu föreslagna åtgärderna inte kommer att vara tillräckliga. Den förväntade expansionen i Skellefteåregionen ser ut att bli mer omfattande jämfört med bara för ett år sedan. De logistiska problemen längs hela Malmbanan till följd av två stålverk och flera stora gruv- och förädlingsverksamheter kan inte nog understrykas. Redan idag är kapacitet och tillgänglighet begränsad. Malmbanan utgör 45 procent av allt godstransportarbete i landet. Störningskänsligheten kommer också att öka allteftersom de nya verksamheterna startar. Om dessutom orterna kring Malmfälten (Gällivare och Kiruna) och Luleå/Boden ska integreras än mer så kommer också persontransporterna att öka. Samma sak gäller för uppbyggnaden av en mer integrerad arbets- och bostadsmarknad längs norra norrlandskusten.

Frågan om kapacitet och tillgänglighet på Malmbanan är på inget sätt en ny fråga. Det nya är dock att en helt ny stor stålproducent etablerar sig som är beroende av banan för sin produktion vilket har satt kapacitetsfrågorna i nytt ljus. De analyser som jag tagit del av pekar på att tillgänglighet och kapacitet når sin gräns. Eftersom en utbyggnad konkurrerar med andra objekt i den nationella planen behöver finansieringen av Malmbanan prövas i annan ordning än i den ordinarie planeringen. Tidtabellen för klimatomställning är betydligt snabbare än tidtabellen för planprocessen för transportinfrastruktur.

På liknande sätt bör prövas hur förstärkningen av vägsystemet kring Skellefteå (E4 och länsväg372) samt Norrbotniabanan kan färdigställas med en snävare tidtabell till exempel genom förskottering. Trafikverket bör få ett sådant uppdrag.

8.4 El och energi

Förslag: Utbyggnaden av förnybar produktionskapacitet i norra Sverige behöver påskyndas genom att bilda ett kunskaps- och utvecklingscentrum. Satsningarna på vätgas som energibärare och integrationen av vätgas i hela energisystemet behöver hållas samman på ett mer strategiskt sätt.

Tillgången till förnybar energi till ett mycket konkurrenskraftigt pris har varit den viktigaste faktorn bakom den gröna omställningen i norra Sverige. Företrädare för industrin framhåller att produktionskapaciteten av ny förnybar kraft behöver säkras på medellång sikt så att den fortsatta omställningen kan fortsätta och att de komparativa fördelarna kan behållas.

Under mitt samordningsarbete har omvärlden förändrats kraftigt. Kriget i Ukraina med tillhörande el- och gaskris i Kontinentaleuropa har bidragit till kraftigt stigande elpriser även i Sverige. Även klimatomställningen i hela Sverige och den ökade efterfrågan på el har bidragit till ökad oro för att de komparativa fördelarna ska minska.

Under de två år jag fungerat som samordnare har helt nya projekt lanserats som till exempel en pipeline för vätgas längs bottniska viken. Även detta har sitt ursprung i den dynamik som de ursprungliga investeringsplanerna genererat.

Energiomställningen i Sverige kommer att pågå under lång tid framöver. I det perspektivet vill jag framhålla värdet av den ledande position som norra Sverige intagit och att den kan utvecklas i flera olika avseenden. Där kommer ett stort antal investeringar att genomföras som kommer att bygga upp ny kunskap och kompetens. Integrationen av vätgas och elektricitet är en sådan. En ny planeringsmodell för hur kraftledningar ska byggas betydligt snabbare är en annan. Möjligheten att bygga ny förnybar kraftproduktion som har större acceptans jämfört med tidigare är en tredje aspekt. Även om omställning berör hela Sverige ser jag det som helt nödvändigt att det anläggs ett regionalt fokus på energiförsörjningen. Ett gemensamt kunskaps- och utvecklingscentrum skulle kunna vara en möjlighet för att öka framdriften av utbyggnaden. En centrumbildning ersätter inte regelverk eller uppdrag som de olika parterna har. Däremot kan det bidra till att öka tempot i nödvändig utbyggnad och omställning. AGON-processen (se tidigare) är ett exempel på där olika aktörer under landshövdingens ledning samlas över gränser för att stämma av utmaningar och gränsdragningsproblem. Ett kunskaps- och utvecklingscentrum behöver dock vara mer resursstarkt.

Synsättet bör dock vara detsamma, att lösa problem över gränser. Exempel på uppgifter kan vara följande: metodutveckling för hur vindkraft kan anpassas i känsliga miljöer; energilagring och effektutjämning i ett mer mångfacetterat och integrerat el- och energisystem; hur vätgasdistribution kan byggas trots att erfarenheter hittills är begränsade såväl rent fysiskt som regelmässigt. Det finns många enskilda aktörer som ökat sina ambitioner och insatser under senare tid. Det finns även helt nya aktörer som kommit till i ljuset av den stora klimatomställningen. Även etablerade aktörer som tagit sig an helt nya uppgifter som t ex LTU genom satsningen CH2ESS (Center for Hydrogen Energy Systems Sweden). Energimyndigheten bör få i uppdrag medverka till en bildning av ett kunskaps- och utvecklingscentrum.

8.5 Samhälls- och bostadsbyggande

Förslag: Stödet till innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbotten och Västerbotten behöver ett längre uppdrag, som bör sträcka sig till 2030, och till en högre beloppsmässig nivå. En nod för arkitektur i samhällsbyggnadsprocessen behöver etableras. Norrbotten och Västerbotten bör få bli en testbädd för hållbart samhällsbyggande. Statens Fastighetsverk bör få ett särskilt uppdrag för att bidra till den gröna omställningen.

Samhälls- och bostadsbyggandet på de berörda orterna har en dubbel uppgift och utmaning. På kort sikt ska fler bostäder tillgodose ett mycket hastigt uppkommande behov så att inte brist på bostäder utgör ett hinder för rekryteringar. Samtidigt måste hela samhällsbygget och de enskilda bostäderna vara så attraktivt att de medverkar framtida rekryteringar. Som jag tidigare redogjort för har flera projekt satts igång med syftet att stärka den hållbara samhällsplaneringen, t ex genom uppdraget till Rådet för hållbara städer. Från dessa projekt går det att dra vissa slutsatser. En sådan är att en nod för arkitektur i Norrbotten eller Västerbotten behöver etableras i syfte att lyfta samhällsbyggnadsfrågorna, hållbarhet och arkitektur som en del i den gröna omställningen.

Kommunerna behöver medarbetare för hela samhällsbyggnadsprocessen. Regeringen har tidigare beviljat ett stöd till sådan verksamhet. För att få kontinuitet i kompetensuppbyggnaden anser jag att anslaget ”Stöd för innovativa och hållbara samhällsbyggnadsprojekt i Norrbottens och Västerbottens län (Fi2022/00906)” dels behöver ökas, dels att länsstyrelserna får i uppdrag att betala ut medel fram till 2030. Kommunerna kommer då att få trygghet i att pengarna kommer under hela perioden och kan anställa fler

personer att arbeta med hållbart samhällsbyggande. Det kommer att skynda på framtagandet av planer och byggnation. Som utformningen är nu måste alla ansökningar bygga på projekt vilket inte är optimalt. I uppdraget bör en flexibilitet finnas så att fler kommuner kan omfattas, om så bedöms nödvändigt. Behovet av tillfälliga bostäder, särskilt studentbostäder behöver föranleda ett särskilt stöd.

Ökad samverkan behövs mellan kommunerna och länsstyrelsen/regionerna men även andra aktörer. Ett utpräglat helhetstänk kring samhällsbyggnadsfrågorna och utbyggnadsfrågorna i länet måste premieras. Det finns utomordentliga hjälpmedel (GIS-kartorna) för att få fram denna helhet.

I inledningen av mitt samordningsarbete lyftes många frågor som handlade om hur nationellt regelverk inte alltid är ändamålsenligt för samhälls- och bostadsexpansion i denna landsända. Under senare år har det vuxit fram en ökad förståelse för att olika behov behöver leda till avsteg från nationella regelverk. I det sammanhanget vill jag lyfta fram KOMET men även Försöksverksamhetskommittén (Fi 2021:09) som exempel på detta. Inom ramen för ett sådant synsätt skulle Norrbotten och Västerbotten få bli en testbädd för hållbart samhällsbyggande. I en sådan testbädd skulle man kunna få möjlighet att införa anpassade regler för strandskydd, kunna få del av ett regionalt etablerings-/expansionsstöd för fastighetsaktörer så att aktörerna kan bygga till rimliga hyresnivåer och snabbt öka volymerna av byggnation. Den tillfälliga lagen för tidsbegränsade bostäder (Prop. 2016/17:137) har varit viktig för kommuner där man planerar för stora volymer på kort sikt men där det långsiktiga samhällsbygget pågår parallellt. Denna tillfälliga lag behöver förlängas.

Redan i inledningen av mitt samordningsarbete uppmärksammade jag frågan om bristen på tillgången på byggbar mark i landets största kommun, Kiruna. För en utomstående kan det framstå som märkligt men eftersom det finns flera motstående riksintressen begränsas kommunens egna möjligheter. Motsvarande problem kan finnas på även andra ställen. Statens Fastighetsverk bör därför få ett särskilt uppdrag för att bidra till den gröna omställningen i Norrbotten och Västerbotten och det hållbara samhällsbyggandet i nyttjandet av sitt markinnehav. I andra avsnitt har jag tagit upp frågan om samrådets betydelse för en hållbar samhällsomställning. Det är rimligt att de som ska delta i samrådet kan göra det på jämlik grund. Därför anser jag att berörda samebyar bör få ett särskilt stöd så att de kan få tillgång till och biträdas av nödvändig kompetens. Ett sådant stöd skulle

kunna ges till Sametinget alternativt länsstyrelser för vidare utbetalning till berörda samebyar.

Denna text är avstämd med samordnaren för hållbart samhällsbyggande.

8.6 Länsövergripande forum

Förslag: Ett länsövergripande forum mellan Norrbotten och Västerbotten behöver skapas för att kunna hantera övergripande frågor om den fortsatta samhällsomvandlingen.

Jag har tidigare pekat på att den regionala utvecklingskapaciteten inte är tillräcklig för att hantera samhällsomvandlingens väldiga omfattning. Det regionala utvecklingsansvaret är än så länge en ny uppgift för de båda regionerna. De förfogar inte heller över de medel som är ett statligt ansvar. Länsstyrelserna är statens förlängda arm i länen med möjligheter att tex efter regeringsbeslut samordna flera sektorsmyndigheters insatser. Vidare utgör länsgränsen ett hinder för att mer effektivt utnyttja olika befintliga resurser. Norrbotten och Västerbotten skiljer sig inte ut sig i detta avseende från andra regioner i landet. Däremot blir det mer tydligt där i ett läge när omvandlingen är så omfattande och pressad i tiden.

Jag har under min tid haft omfattande kontakter med då båda länsstyrelserna och regionerna. Däremot har jag saknat former för gemensam avstämning mellan de berörda. Beslut på ömse håll kan endera förstärka eller försvaga en inriktning. Dessutom kan framtida regeringsuppdrag försvåra samverkan om det delade ansvaret för olika beslut som stödjer regional utveckling inte på ett bra sätt beaktar alla aktörers roll.

För att skapa en gemensam struktur föreslår jag att en gemensam plattform bildas med de båda länsstyrelserna och regionerna och att Tillväxtverket och Vinnova ingår i denna. De båda länsstyrelserna och regionerna är fria att göra detta redan nu. Om däremot Tillväxtverket och Vinnova ska medverka aktivt kan ett särskilt regeringsbeslut behövas. Regeringen har givit Tillväxtverket i uppdrag (N2022/00781) att mer ingående följa såväl omställningar som etableringar. Genom att aktivt delta i omställningen i norra Sverige kan betydande erfarenheter vinnas för även andra regioner och t ex förväntade etableringar eller expansioner. Genom en mer permanent funktion som är nivå- och länsövergripande underlättas även beredning av frågor som rör olika EU-medel (Regionalfonden, FRO, ESF, Interreg) och på vilket sätt nationella och regionala resurser kan förstärka varandra.

Detta forum är också väl lämpat för att hantera hur kulturfrågor generellt sett kan få ökad betydelse för att stärka attraktionskraften lokalt och regionalt.

I mitt arbete har det varit tydligt att det saknas organ för analys, bedömningar och prognoser. I den samverkan som jag här föreslår så bör självfallet en myndighet som Tillväxtanalys kunna ge kvalificerat biträde.

8.7 Miljötillståndsprocesser

Förslag: De erfarenheter av snabba och effektiva miljötillståndsprocesser som nu vunnits i norra Sverige behöver dokumenteras och analyseras. Tillsammans med nyligen framlagda utredningar och det pågående regeringsuppdraget om samrådsprocesser (N2021/02286) finns nu en god grund för att nya former för miljötillståndsprocesser ska kunna utvecklas. Regeringen bör samla slutsatserna från genomförda processer, utredningar och uppdrag genom t ex en gemensam hearing.

I inledningen av mitt samordningsarbete ställdes olika miljöskyddsambitioner mot varandra – i debatten ofta formulerat som grönt mot grönt. Jag har sedan dess sett en positiv utvecklingsresa från i stort sett alla aktörer som är involverade i denna typ av processer.

All form av exploatering innebär att intressekonflikter blir synliga. Ofta handlar detta om användningen av mark. Förstudien av hur den fysiska riksplaneringen ska utvecklas kommer att vara viktig på längre sikt. Många av problemen uppkommer dock i närtid. Ofta har vi hört talas om de negativa händelserna, där konflikter ställts på sin spets. I mitt arbete har jag mycket konkret tagit del av även motsatsen. Tidigare har jag nämnt processerna för miljö- respektive byggnadstillstånd för Northvolt respektive H2 Green Steel. Inte lika känt är etableringen av en vindkraftpark (Markbygden) i Piteå kommun. Jag vill också framhålla den dialog som förs inom ramen för den så kallade AGON-processen (Accelererad Grön Omställning i Norrbotten) som syftar till att de ingående parterna tidigt ska kunna identifiera intressekonflikter. Regeringens uppdrag till länsstyrelsen Västerbotten om samrådets betydelse i en miljötillståndsprocess måste också tas tillvara i fortsatt arbete. Flera statliga utredningar med delvis överlappande uppdrag har nyligen lagt fram sina förslag. Även de pekar i riktningen mot att det är själva processen som måste förbättras i många olika avseenden. I detta har alla parter en viktig roll: sökanden (företaget), myndigheter och

prövningsmyndighet. Själva prövningsprocessen är i sig ett omfattande logistiskt företag varför någon form av mer aktiv processledning vore värt att pröva.

Den mest uttalade intressekonflikten uppstår när nya verksamheter inkräktar på de behov som rennäringen har. Jag har inte explicit arbetat med denna fråga men kommit tillräckligt nära för att understryka behovet av att hitta lösningar som tillgodoser olika intressen. De kommer att uppstå på flera olika sätt: nya markområden för expansion av bostäder, kraftledningsgator, områden för vindkraft, exploatering av nya gruvor för t ex innovationskritiska mineraler. Det innebär i princip att lager av riksintressen läggs på lager och att resultatet för olika intressenter blir ogenomträngligt. För att redan på kort sikt lösa motstående intressen behöver såväl övergripande dialoger som mer detaljerade lokala samråd genomföras. Sådana processer måste ske utifrån jämbördiga premisser om de ska bli konstruktiva. Ovan har jag tagit upp hur regeringen givit stöd till berörda länsstyrelser så att de i sin tur kan ge stöd till mer effektiva kommunala planprocesser. Jag tror att denna modell är tillämplig även för att hitta framkomstvägar när det gäller motstående intressen för utvinning av naturresurser. En tänkbar väg är därför att regeringen ger ett samlat uppdrag till de båda länsstyrelserna i Norrbotten respektive Västerbotten. För att samrådsprocesser ska bli jämbördiga så behöver enskilda samebyar ett stöd vilket antingen Sametinget eller länsstyrelser skulle kunna administrera. Båda alternativen bör undersökas.

8.8 Finansiering

Förslag: En pendang till bokstavsutredningen ”Finansiering av näringslivets gröna omställning” (N2022/01185) behöver genomföras om möjligheter till riskavlyft för de kommunala investeringarna.

Disruptiv samhällsomvandling är ett genomgående tema i denna rapport. Som jag lyft fram i tidigare avsnitt utgör en snabb expansion en utomordentligt stor ansträngning för den kommunala ekonomin. Den förväntat ökade skattekraften kommer långt efter såväl de industriella som kommunala investeringarna. De nya företagen finansierar sina investeringar med lån och andra krediter med bland annat framtida kontrakt som säkerhet. En kommun kan inte finansiera sina investeringar med nya medborgares skattekraft som säkerhet. De industriella investeringarna är dessutom binära till sin karaktär, antingen blir de av eller så blir de inte av. Detta utgör ett stort risktagande för en enskild kommun om samhällsinvesteringarna inte

ska bli av allt för sent. Hur denna risk ska lyftas av och vilka gränsdragningsproblem som uppkommer bör vara en av flera frågor som behöver analyseras vidare. Enligt min uppfattning bör Riksgälden få en roll även i ett sådant sammanhang.

Utredaren till Finansiering av näringslivets gröna omställning (N2022/01185) uppmärksammade även utmaningarna för kommuner men lämnade inga skarpa förslag. Som jag tidigare beskrivit har jag ägnat stor uppmärksamhet åt detta förhållande i dialog med myndigheter och kommuner. För en kommuns del handlar det mycket sällan om räntan på de lån man tar upp. Kommuninvest är en effektiv sammanslutning för att möjliggöra krediter till kommuner så att nödvändiga investeringar kan komma till stånd. Däremot kommer etablerings och expansionskommuner att snabbt bygga upp en skuld som kraftigt påverkar soliditeten. För en kommun som Skellefteå har man dragit stor nytta av att ha ett kraftbolag i den aggregerade koncernen. Men de omfattande och i tiden snabba investeringarna urholkar soliditeten. Boden har inte motsvarande gynnsamma situation vilket inte heller är fallet för merparten av kommunerna i Sverige. Som aktuellt exempel på detta vill jag nämna Mariestads kommun där det ska göras en mycket stor etablering inom kort och där soliditeten i utgångsläget är så låg som tio procent.

Ovan har jag även pekat på den bristande kapaciteten hos såväl kommuner som stödjande myndigheter att bli del av de förmånliga krediter men framför allt de bidrag som mekanismen Fonden för rättvis omställning erbjuder. I en fruktbar samverkan mellan stat och kommun är det naturligt att sådan stödjande spetskompetens byggs upp av en central myndighet som Tillväxtverket. Det skulle kunna ingå i en utveckling av Tillväxtverkets uppgifter som skisseras ovan.