

# Rapport från ett skeende

Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering



Med denna rapport avslutar jag tre och ett halvt års arbete som regeringens samordnare för samhällsomställningen i övre Norrland. Det har varit en unik möjlighet på flera sätt. Tiden som uppdragen sträckt sig över har varit så pass lång att jag fått möjlighet att se hur både perspektiv och insatser har förändrats över tid, detta som en följd av det mycket snabba lärandet hos flertalet inblandade aktörer. Kontakten med flera kommuner, regioner, företag och ett stort antal myndigheter har givit mig en alldeles särskild överblick av den komplexa samhällsomvandlingen. De samlade erfarenheterna leder till några sammanfattande reflektioner:

#### *Övre Norrland i nytt ljus*

De stora företagsetableringarna och -expansionerna har otvetydigt satt ett helt nytt fokus på övre Norrland. I stort sett varje delegation från nationell nivå som jag samtalat med har efter besök på plats ändrat sina perspektiv. Förutfattade meningar har fått stryka på foten. Förmågan att tänka nytt hos de som direkt berörs är något annat som träder fram. Eftersom det mesta återstår att göra så tror jag att detta sammantaget kan leda till det jag i rapporten kallar återbefolkning av övre Norrland. Det kräver dock att omställningen tillåts handla om mer än bara råvaror och ny teknik. Om detta skvallrar historien.

#### *Samverkan skaver men är helt nödvändig*

Vart man än vänder sig i samhällsmaskineriet så finns det gränssnitt mellan olika myndigheter och mellan olika nivåer i samhällssystemet. Gränser kan visserligen flyttas men då oftast efter tidsfördröjning och tappad kraft. Tydlig samverkan är i stället en mer framkomlig väg men kräver att man har förståelse för varandras uppdrag. Det kan leda till bättre utnyttjande av gemensamma resurser.

#### *Bostäder, bostäder och bostäder*

Alldeles oavsett just det uppdrag som jag haft det senaste året, träder bostädernas stora betydelse fram. Det är lätt att fångas av industriinvesteringarna när det gäller dess storlek, fascinerats av den nya tekniken och förbise allt annat som måste finnas på plats. Jag har även kunnat konstatera att kompetensförsörjning har kommit att bli ett alltför tekniskt begrepp, då det osynliggör människorna som det handlar om. Jag har i stället tagit till mig begreppet befolkningsförsörjning. Det sätter fokus på att det är fler människor som behövs för de nya eller expanderande verksamheterna och samhällena. Fler människor behöver också någonstans att bo, i en miljö där de trivs. Med efterklokhetens klara syn hade varje etableringsbeslut behövt förenas med ett uppdrag att skyndsamt bygga bostäder i attraktiva livsmiljöer.

#### *Insatsteam från start*

Det finns både likheter och skillnader mellan fenomenet omställning efter nedläggning av en större verksamhet på en ort, respektive fenomenet helt ny företagsetablering eller kraftig företagsexpansion. Det förra fick vi som samhälle kunskaper om på brutala sätt under flera decennier i slutet av förra seklet. Strukturomvandling är dock en del av vår ekonomi och det finns kunskap om hur sådan ska hanteras generellt och i specifika situationer. Listan över

framgångsrika omställningar efter negativa kriser har med åren blivit lång, då det finns tidigare erfarenheter att grunda beslut om handling i. Nu börjar de nya erfarenheterna av stora etableringar träda fram. Några kloka personer pekade tidigt på att ett insatsteam från start hade kunnat underlätta alla processer väsentligt. Den svenska samhällsorganisationen kräver mobilisering vertikalt och horisontellt när det kommer till denna typ av megaprojekt. I rapporten lanseras en form för att hantera detta – etableringsperiod. Idag finns tillräcklig erfarenhet för att fylla en sådan till innehåll och form.

*Fortsättning följer*

Titeln på denna rapport – Rapport från ett skeende – är mycket medvetet vald. Självklart passar begreppet ”skeende” för all samhällsutveckling. Men det som skiljer ut sig i norra Sverige är hastigheten och omfattningen. På så sätt har det varit möjligt att i realtid följa olika typer av förändringar. Enligt min uppfattning är viljan och förmågan hos berörda aktörer att pröva, förändra och anpassa det som är riktigt intressant i detta skeende. Det är den inställningen som gjort det möjligt att hantera tid, volym och komplexitet. Det är ett nytt samhälle som växer fram när det gamla fossilberoende samhället fasas ut. Omställningen i övre Norrland har på så sätt visat vägen. Fortsättning följer. För mig har det varit en ynnest att få vara en del av processen.

Peter Larsson

Runmarö den 14 juni 2024

## Innehåll

<b>1. Rapport från ett skeende .....</b>	<b>5</b>
1.1 Uppdragen.....	6
1.2 Hur arbetar en samordnare /Hur arbetar man i ett skeende?.....	6
<b>2. En historisk fond .....</b>	<b>8</b>
2.1 Första industrivågen.....	8
2.2 Stålverk 80 och andra bilder .....	9
<b>3. En omfattande samhällsomvandling .....</b>	<b>10</b>
3.1 Skifta perspektiv .....	11
3.2 Nya arbetstillfällen och nya medborgare.....	12
3.3 Befolkning och kompetens .....	13
<b>4. Strukturella hinder för ett hållbart samhällsbyggande som behöver ske under tidspress .....</b>	<b>17</b>
4.1 Kapacitetsbrist .....	18
4.2 Asymmetrier i offentlig ekonomi.....	19
4.3 Svårigheten att styra tvärsektoriella och flernivåstyrda sakområden.....	21
4.4 Från sekventiellt till parallellt.....	22
4.5 Samordning av statens intressen .....	23
4.6 De tillfälliga entreprenörsbostädernas baksidor.....	24
4.7 Omsorgsfull gestaltning under tidspress .....	27
<b>5. Ett ökat bostadsbyggande är nödvändigt .....</b>	<b>28</b>
5.1 Tidigare lagda förslag.....	28
5.2 Länsstyrelserna som plattform för samverkan .....	30
5.3 Förslag till vidare arbete .....	32
<b>6. Malmfältskommunernas ofrivilliga samhällsflyttar och dess konsekvenser.....</b>	<b>36</b>
6.1 Sammanfattning av skrivelser från kommunerna .....	38
6.2 Deluppdrag som berör nytt sjukhus i Kiruna .....	39
6.3 Förslag till hantering .....	39
<b>7. Fortsättning följer .....</b>	<b>39</b>

## 1. Rapport från ett skeende

Den samhällsomställning som nu sker i norra Sverige till följd av industriernas klimatomställning utmanar förmågan på alla samhällsnivåer och i alla sektorer. På mycket kort tid uppförs helt nya verksamheter eller så expanderar befintliga verksamheter mycket snabbt. Det genererar på kort tid ett mycket stort behov av arbetskraft. Den är både tillfällig och permanent. Det är människor som ska ha någonstans att bo men också leva i väl fungerande samhällen. Det innebär att även andra sektorer än industrin växer. Denna tillväxt sker dessutom på platser som tidigare kännetecknats av en krympande befolkning. Förmågan att hantera dessa utmaningar kräver inte bara ökade eller omprioriterade resurser utan också nya gränsöverskridande arbetssätt mellan samhällsnivåer och sektorer.

Obalansen mellan industriella investeringar som genomförs på kort tid och motsvarande långa processer för offentliga investeringar eller investeringar i bostäder riskerar att leda till en osund utveckling sett från alla parter och perspektiv. Det omvända, en mer balanserad utveckling kan däremot generera ny utvecklingskraft som är betydligt bredare än den som den etablerade eller expanderande industrin står för. Ett ensidigt fokus på de industriella förutsättningarna kommer också på längre sikt att slå tillbaka mot industrins egen bärkraft eftersom det kommer att fattas människor eller tillräckligt god service. Den samhälleliga breda infrastrukturen som vård, skola, omsorg, vackra miljöer och tekniska strukturer är minst lika viktig som elnäts- och transportinfrastruktur eller andra förutsättningar som till exempel tillståndsprocesser.

De offentliga institutionerna, som kommuner, regioner och staten med dess myndigheter utmanas av breda samhällsutmaningar. Pandemin finns i ett nära minne och innebar omfattande och akuta sektors- och nivåövergripande insatser. De nya säkerhetspolitiska utmaningarna kräver liknande angreppssätt för att bli effektiva. Omställningen till ett fossilfritt samhälle kräver ett brett angreppssätt men blir särskilt komplicerade när den berör orter i kommuner som har otillräcklig egen kapacitet.

Denna rapport är skriven mitt i ett skeende. Stora industriinvesteringar pågår eller är beslutade. Investeringar som inte bara är stora i sig utan som också kommer att pågå under lång tid. I en tidigare rapport från samordnaren framhölls att ”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”.<sup>1</sup> Slutsatsen står sig fortfarande. Men svårigheterna har tilltagit genom den nationella krisen på bostadsmarknaden som fått återverkningar även på orter som befinner sig i snabb expansion. De nya industriföretagen framhåller återkommande att detta kommer att få stora konsekvenser för även dem.

---

<sup>1</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

Denna rapport avslutar uppdraget att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbottens och Västerbottens län.<sup>2</sup> Den här rapporten reflekterar även erfarenheter från de två tidigare uppdrag som regeringens samordnare, som Peter Larsson har haft. Se vidare nästa avsnitt.

## 1.1 Uppdragen

I december 2020 beslutade regeringen 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.<sup>3</sup> Peter Larsson utsågs till samordnare. Uppdraget hade fokus på de områden där störst behov av samordning bedömdes finnas. En slutrapport lämnades till regeringen i slutet av november 2022.<sup>4</sup>

I december 2022 beslutade regeringen om ett uppdrag att fortsatt främja koordineringen av arbetet med insatser av betydelse för näringslivets hållbara omställning och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län, med fokus på stora företagsetableringar och företagsexpansioner.<sup>5</sup> Peter Larsson fick uppdraget som innebar att ta vidare arbetet och lärdomarna från tidigare samordningsuppdrag och samtidigt säkerställa god överlämning och avslut av samordningsarbetet. Rapporten ”Industrins gröna omställning och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten” lämnades till regeringen i juni 2023.<sup>6</sup>

I juni 2023 gavs en bokstavsutredare, Peter Larsson, i uppdrag att för regeringens räkning främja koordinering av statliga insatser som verkar möjliggörande för hållbart samhällsbyggande och snabb befolkningsutveckling i Norrbottens och Västerbottens län, i den samhällsomvandling som sker med anledning av större företagsetableringar och företagsexpansioner.<sup>7</sup> Uppdraget har inneburit en fortsättning på ett tidigare uppdrag med samma namn, som Eva Nordström hade fram till mars 2023, och syftet är fortsatt att underlätta för de kommuner som berörs av omställningen i de två länen att planera, bygga och förvalta hållbara och växande samhällen. I februari 2024 lämnade utredningen en delredovisning av uppdraget, innehållandes förslag om statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande i expansionsorter.<sup>8</sup> Förslagen bereds nu i Regeringskansliet.

## 1.2 Hur arbetar en samordnare /Hur arbetar man i ett skeende?

Hur arbetar man i ett skeende? Ett skeende där platsen förändras och dessutom mycket snabbt. Ett skeende där väldigt många aktörer är involverade men vars inbördes samband

---

<sup>2</sup> Fi 2022:A.

<sup>3</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: N2020/03132.

<sup>4</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

<sup>5</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: N2022/02328.

<sup>6</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

<sup>7</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/02853.

<sup>8</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2024/00382.

och beroenden inte är klart från start. Hur skriver man en rapport om ett skeende som pågår? Och går det att dra slutsatser som får verkan och genomslag för kommande liknade processer?

Ett skeende skiljer sig radikalt från traditionella linjära processer där besluten ofta också är binära till sin karaktär. I skeendet är allt ständigt föränderligt vilket ställer mycket stora krav på alla involverade. Skeendets logik måste därför omfattas och omfamnas av alla involverade. Om detta inte är fallet kan viktiga processer försenas.

Nyckeln till samordning handlar om information och kunskapsdelning. En samordnare får ett helikopterperspektiv genom att föra många samtal och ha möten med en stort mängd involverade parter. Detta övergripande perspektiv är en tillgång om kunskapen delas ofta och i relevanta möten. Större möten med många involverade från olika nivåer och sektorer kan drivas fram mer effektivt. Det krävs dock att alla berörda delar samma mål, helt enkelt har en idé om "vart vi är på väg" men där ökad kunskap om "varandra" kan sänka trösklar alternativ helt ta bort hinder som vid en första anblick kan synas vara oöverstigliga.

Arbetsmetoden för samordning kan därför sammanfattas i orden: möten, möten och åter möten. De ungefär 4000 möten och samtal som genomfördes inom ramen för de två tidigare uppdragen som regeringens samordnare finns sammanfattade i de två rapporter som lämnats när de uppdragen avslutades. Pandemin gjorde då digitala möten till ett naturligt verktyg. Långa avstånd, sektorsgränser och nivåer kan enkelt och snabbt överskridas och övervinnas. Nya konstellationer kan sättas samman för att lösa problem eller mejsla ut gemensamma perspektiv. Fysiska möten kan dock ibland vara mer effektiva och kreativa. Genom att koppla samman aktörer som från början inte tror sig ha så mycket med varandra att göra kan nya resultat uppnås. Allt under förutsättning att man har respekt för varandras grunduppdrag och mandat men ett gemensamt mål. Kalla gärna arbetssättet byråkratiskt entreprenörskap.

För en samordnare med denna typ av uppdrag är det nödvändigt att ha kunskap om och erfarenhet av de olika sektorernas logik, regelverk, kultur och i olika sammanhang kunna agera tolk mellan de olika sektorerna. Vara en gränsgångare.

Metoden för utredningsarbetet med att ta fram förslag till statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande och som tidigare har rapporterats grundades i erfarenheterna från det tidigare samordningsarbetet. Ett binärt och linjärt arbetssätt hade utrett förslag som senare hade lagts fram i klump för ställningstagande. Genom en delrapport kunde en parallell beredningsprocess i Regeringskansliet sättas i gång samtidigt som arbetet med utredningen kunde fortsätta. I ett tidigt skede bjöd utredningen in till samtal mellan berörda aktörer. I dessa samtal kunde frågor om vilka synpunkter de hade på varandras arbetssätt och sätt att fatta beslut lyftas på ett konstruktivt sätt. Baserat på erfarenheterna från tidigare uppdrag hade utredningen en tes om att aktörernas ökade kunskap om varandras förutsättningar (t.ex. avseende regelverk, finansiering) skulle kunna leda till kreativ utveckling.

## 2. En historisk fond

Det går inte att undvika att sätta in de investeringar som nu genomförs eller har beslutats i ett större historiskt perspektiv. I den nu pågående omställningen har det ofta gjorts historiska referenser och paralleller till tidigare större satsningar eller omställningar. Sällan har det handlat om faktabetonade beskrivningar, snarare bilder av vad som tidigare hänt och som etsat sig fast i medvetande och debatt.

Föreställningar om historiska skeenden påverkar nutida beslutsfattande, i detta kapitel ges därför ett antal bilder av tidigare perioder av industrialisering i norra Sverige. Det är utredningens övertygelse att industrietableringar inte kan förankras på en plats med mindre än att det skapas en förståelse för det omgivande samhället och dess historiska kontext.

### 2.1 Första industrivågen

De tidiga industrisatsningarna, som pågick från det sena 1800-talet till början av 1900-talet i norra Sverige finns väl beskrivna i idéhistorikern Sverker Sörlins avhandling *Framtidslandet* från 1988, i nyutgåva 2023. Den tidiga industrialiseringen baserades på naturtillgångar som vatten, malm och skog. Utvinningen möjliggjordes genom stora investeringar i infrastruktur. I avhandlingen beskriver Sörlin de beslut som fattades, och de förhoppningar som knöts till industrialiseringen och den fick därför titeln *Framtidslandet*. I nyutgåvans efterord reflekterar Sverker Sörlin över epilogen i 1988 års utgåva: ”När jag skrev den kunde jag inte föreställa mig att en ny version av Norrland som framtidsland skulle kunna uppstå, i alla fall inte inom överskådlig tid”.<sup>9</sup> Att han reflekterar på detta sätt beror på de satsningar vi nu ser och som sammantaget är mycket stora och som beslutats på mycket kort tid. Huvuddelen av dessa är drivna av den så kallat gröna omställningen av industrin.

De historiska bilderna, såväl som erfarenheterna, lever kvar när nutida beslut ska fattas. I utredningens uppdrag har exempelvis fastighetsutvecklarens tvekan inför investeringar i bostäder ofta haft Stålverk 80 (se vidare nästa avsnitt) som referens för sin tvekan. Bilden av 1980-talets höga arbetslöshet har mött samordnaren under samtliga tre uppdrag och ligger kvar som en bakgrund – trots att de båda nordliga länen idag har Sveriges lägsta arbetslöshet. 1960-talets bidragsfinansierade utflyttningspolitik har också färgat mångas tankar om hur en återbefolkning skulle kunna ske. Oreflekterat har man föreslagit instrument som liknar de som användes för mer än 50 år sedan, till exempel flyttbidrag, trots att samhället ser helt annorlunda ut idag.

Den samhällsomställning som sker till följd av stora industriinvesteringar som vi ser idag är minst lika omfattande den tidiga epoken av industrialisering i norra Sverige. Det är minst ett tiotal riktigt stora projekt som pågår eller har aviserats. De är alla marknadsdrivna men förutsätter samhälleliga investeringar. Förutsättningarna för samhällsinvesteringarna är sämre än för de marknadsdrivna. De senare finansieras nämligen på den internationella kapitalmarknaden med framtida kontrakt som säkerhet eller genom det egna kapitalflödet.

---

<sup>9</sup> Sörlin, Sverker, *Framtidslandet*, Teg Publishing, 2023 (1988), s. 371.



Samhällsinvesteringarna har en helt annan tidskonstant och förmåga. I Sörlins Framtidslandet understryks behovet av medvetenhet kring symbiosen mellan industriinvesteringar och samhällsinvesteringar.

I tidigare rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten konstaterades att samhällsomvandlingen i norra Sverige måste lyckas och att de kommande fem åren är avgörande.<sup>10</sup> Det är en slutsats som står sig fortfarande och av flera skäl:

När historia skrivs framöver kommer tidperioden 2017–2023 sannolikt att beskrivas som en period då det samlade samhällssystemet skaffade sig en modern erfarenhet av stora industrietableringar. Erfarenheter som kunde fogas samman med tidigare ofta lyckosamma erfarenheterna från stora omställningar vid till exempel nedläggning. Under perioden har en rad stora investeringar aviserats på flera platser i hela Sverige. De tidiga erfarenheterna från norra Sverige har på så sätt snabbt kommit till nytta.

Ett annat skäl är uthålligheten i samhällsomvandlingen av kommunerna i norra Sverige. Den kraftiga befolkningsökningen vi nu ser i Skellefteå (+ 5000) är katalyserad av en riktigt stor industriinvestering men blir långsiktigt uthållig under förutsättning att expansionen kan fortsätta genom medborgare som bor permanent och att näringslivet i stort kan breddas.

## **2.2 Stålverk 80 och andra bilder**

En ofta återkommande bild som används av de som betvivlar möjligheterna för en omfattande industri- och samhällsomställning, är den av Stålverk 80, som var ett omfattande politiskt initierat industriprojekt som presenterades 1973. Norrbottens Järnverk AB (NJA) aviserade då en mycket omfattande utbyggnad av sitt handelsstålverk i Luleå. Planerna kom så långt att det första spadtaget hann tas 1975. En kombination av den tidigare oljekrisen 1973 och en mycket omfattande global strukturkris för stålindustrin innebar att planerna skrotades redan 1976. Detta skedde samtidigt som varvsindustrin i Sverige minskade drastiskt till följd av en ökande global konkurrens, vilket också påverkade stålindustrin. Planerna på Stålverk 80 återupptogs aldrig.

Ett annat exempel är satsningen Algots Nord som presenterades 1972. Det var en omfattande investering i textilverksamhet lokaliserad till Skellefteå och med statligt stöd. Investeringarna gjordes samtidigt med att den internationella konkurrensen på textilmarknaden ökade kraftigt. 1977 lades verksamheten i Västerbotten ned.

Under en följd av år upplevde främst Norrbotten mycket stora problem med bland annat hög arbetslöshet. Detta föranledde den dåvarande regeringen att 1983 sätta in särskilda och mycket omfattande resurser, som insatser inom kommunikation, skogsbruk och turism, för att komma till rätta med den höga arbetslösheten.<sup>11</sup> Åtgärderna var delvis ett svar på den

---

<sup>10</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

<sup>11</sup> Proposition 1982/83: 120.

mycket omfattande och statligt understödda utflyttningen från norra Sverige som skedde under 1960-talet och som dåvarande Arbetsmarknadsstyrelsen hade en mycket aktiv roll i. Den processen ledde till att många tusen personer flyttade söderut till den expansion som då ägde rum på ett flertal industriorter i södra Sverige.

### 3. En omfattande samhällsomvandling

År 2017 kan sägas vara startskottet för den mycket omfattande klimatomställningen och nyetableringen av industrin i norra Sverige. Två beslut markerar detta, dels etableringen av Northvolts batterifabrik till Skellefteå, dels bildandet av konsortiet Hybrit med SSAB, LKAB och Vattenfall som ägare och med inriktning att producera fossilfritt stål. Några år senare presenterade LKAB resultatet av ny prospektering som visat att järnmalmsfyndigheten är större jämfört med vad man tidigare vetat.

Ovan nämnda investeringsbeslut är konkreta uttryck för de åtaganden som följt i spåren av FN:s klimatomöte i Paris 2015 (COP21). Alla samhällssektorer behöver ställa om så att klimatpåverkan minskar. Inför COP21 startades, på initiativ av regeringen, Fossilfritt Sverige som samlar aktörer i form av företag, kommuner, regioner och organisationer som ställer sig bakom deklarationen om att Sverige ska bli ett av världens första fossilfria välfärdsländer. Sedan starten har Fossilfritt Sverige i stark samverkan med näringslivet tagit fram 22 färdplaner för minskad klimatpåverkan. Det innebär att många samhällssektorer fångats in.

Northvolt och Hybrit har utgjort ett draglok för industrins klimatomställning. Det som i klimatomställningsarbetets linda ansågs vara det mest utmanande kom från 2017 att medvetandemässigt leda utvecklingen. Under en kort period därefter har en rad andra investeringsbeslut fattats som har stor påverkan på industristrukturen i norra Sverige. I tidigare rapporter från regeringens samordnare för samhällsomställning har pekats på att Sveriges förmåga att hantera stora etableringar har ökat väsentligt under tiden 2017–2023.

Fler händelser i omvärlden har fått stor påverkan på Sverige. Pandemin och krig i vår nära omvärld har inneburit radikalt förändrade värdekedjor inom näringslivet. Produktion som tidigare lokaliserats till andra delar av världen tas nu ”hem”. En tidigare påbörjad utveckling har accelererat. Andra mått och steg har också vidtagits för att minska sårbarhet. Begreppet återindustrialisering har därför fått stor relevans.

Återindustrialiseringen i kombination med omställning och nyindustrialisering till följd av klimatomställning innebär att (ofta mindre) orter i Sverige kommer att uppleva ett industriellt uppsving. Etableringen av Volvo AB:s batterifabrik till Mariestad är ett sådant exempel. Techföretaget PTL:s etablering i Timrå och som underleverantör till Northvolt är ett annat. Den accelererande energiomställningen har inneburit en kraftig utbyggnad av Hitachis verksamhet i Ludvika och expansionen av industriell verksamhet i Karlskrona är ytterligare exempel. Vid läsning av de 22 färdplaner som Fossilfritt Sverige tagit fram, blir det tydligt att omställning och nyetablering kommer att ske på ett stort antal orter i Sverige.

### 3.1 Skifta perspektiv

Om dagsläget är så som det beskrivs i föregående avsnitt, hur ser då fortsättningen ut? Till stor del kommer det att handla om vilket synsätt som anläggs på denna expansion. Är det framför allt industriprojekt eller handlar det om något bredare, om ett breddat näringsliv och en i vid mening fungerande offentlig sektor: en samhällsomställning? Utredningen är fast förvissad om att det bör handla om det senare.

En del i ett sådant perspektivskifte är förflyttningen från begreppet kompetensförsörjning till begreppet befolkningsförsörjning. Det förra är det vedertagna. Det utgår ifrån en verksamhets specifika behov och indikerar att det handlar om enskilda individer som ska matchas mot just den verksamheten. Det senare utgår i stället ifrån ett brett perspektiv på vilka behov som uppstår på en plats med anledning av de olika verksamheter som verkar där.

Med ett befolkningsförsörjningsperspektiv får både platsens attraktionskraft och dess utbildningsmöjligheter en större betydelse. Det är visserligen specifika kompetenser som företagen, kommunala förvaltningar eller andra verksamheter efterfrågar men en viktig slutsats i tidigare rapport från samordnaren är att den grundkompetens en individ besitter kan vidareutvecklas ”på plats”, mycket tack vare utvecklingen av vuxenutbildningen.<sup>12</sup>

En kraftig expansion av verksamheter på en ort medför ett stort behov av inflyttning. Människor ska attraheras att flytta in. Då är ett nytt jobb en del av attraktionen men just bara en del. Ett gott samhälle i vid mening med samhällsservice, kultur och möjligheter till en rik fritid är lika viktigt inte minst om målet är att individen ska bosätta sig där. Med detta perspektiv blir tillgången till bostäder i attraktiva livsmiljöer en nyckelfaktor för en långsiktigt hållbar rekrytering, för såväl privat som offentlig sektor. Som utredningen konstaterade i delrapporten som lämnades i februari 2024, kan alternativet bli miljöer med stort inslag av temporära bostäder med bristande social och miljömässig hållbarhet.<sup>13</sup> En sådan utveckling riskerar medföra att industrietableringarnas potential för hållbart samhällsbyggande inte fullt ut realiserar. Den expansion som nu pågår kan beskrivas som en återbefolkning av norra Sverige efter decennier av utflyttning från många platser med några få undantag som Umeå och Luleå. Ett kraftigt ökat bostadsbyggande och utveckling av attraktiva livsmiljöer är helt centrala faktorer för att lägga grunden till en ny positiv dynamik.

Inriktningen för EU:s klimatpolitik och för industrins klimatomställning innebär en utbyggnad av vindkraftverk, grön vätgas, biobränsle från skogen som ersätter fossila bränslen samt gruvbrytning efter mineraler och metaller till de batterier som krävs för en högre elkonsumention. Även på detta vis berör industrins omställning det omgivande samhället, då den kräver en förändrad markanvändning och ökad naturresursutvinning, vilket påverkar de

---

<sup>12</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

<sup>13</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2024/00382.

människor som bor där. I norra Sverige får exploateringen stora konsekvenser för samisk markanvändning.<sup>14</sup>

Att vara uppmärksam på den konflikt som kan uppstå mellan ett företags kortsiktiga behov och ett samhälles långsiktiga förutsättningar är en förutsättning för en långsiktigt hållbar utveckling av hela samhället. För att industrins klimatomställning ska kunna genomföras i praktiken måste också processerna utformas så att de beslut som tas uppfattas som rättvisa och legitima av de som berörs. Annars finns en risk att konflikter kommer att blockera utvecklingen.<sup>15</sup>

### 3.2 Nya arbetstillfällen och nya medborgare

Om vi ser till utvecklingen i närtid så är det, av de fem kommuner som berörs av utredningens uppdrag, Skellefteå som kommit längst i den befolkningsutveckling som sker till följd av industrietableringen. Den flera decennier långa perioden av befolkningsminskning är bruten och från januari 2022 har befolkningen ökat med drygt 5 000 personer (77694 invånare i maj 2024). Den större delen av ökningen kommer av inflyttning från utlandet, men också hemvändare från andra län i Sverige. Den förväntade effekten av en stor etablering har således infunnit sig i Skellefteå. I både Luleå och Boden kan befolkningsutvecklingen ännu kännetecknas som ”i väntan på”. Båda Malfältskommunerna Gällivare och Kiruna har minskat sin befolkning sett över en femtioårsperiod med vardera 8 000 invånare. Den senaste befolkningsstatistiken från SCB visade för Kirunas del ett litet men positivt netto.

Arbetsmarknaderna på de berörda orterna är i många avseenden begränsade. De långa avstånden gör att de tre regionerna är isolerade från varandra. I Skellefteå är effekterna av en överströmning från offentlig sektor till privat mycket påtagliga. Befolkningsunderlaget regionalt räcker helt enkelt inte till.

Till vad ska nya människor rekryteras? Just nu är det de enskilda nyetableringarna eller expansionerna som är i fokus. Arbetsstyrkan vid Northvolt Ett kommer snart att vara 4000 personer där det redan idag produceras tiotusentals battericeller varje vecka. Som mest var 3000 personer verksamma i byggandet av anläggningen. I början av 2026 räknar H2GreenSteel med att ha ca 1500 anställda vid en produktion som då är 2,5 miljoner ton stål. Fullt utbyggd verksamhet kräver 2000 anställda. Under 2025 kommer arbetsstyrkan som uppför stålverket att vara cirka 3500 personer.

I Luleå ska SSAB bygga ett helt nytt stålverk med kapacitet på 2,5 miljoner ton per år. Det väntas vara i bruk mot slutet av 2028 och nå full kapacitet ett år senare. SSAB:s totala investering i Luleå uppskattas till 4,5 miljarder euro. I Luleå är det också helt nya verksamheter som etableras och som inte fanns på kartan när den stora omvandlingen inleddes. Det är bland annat Talga (batterianodmaterial), Fertiberia (gödsel), LKAB (REE,

---

<sup>14</sup> <https://www.sametinget.se/gron-omstallning>

<sup>15</sup> Kaisa Raitio och Annette Löf (2023) "Rättighetsbaserad dialog – nödvändig del i en rättvis grön omställning" <https://www.slu.se/site/mistra-ec/blog-posts/rights-based-land-use-dialogues/>

Rare Earth Elements och fosforbaserad mineralgödsel), Uniper (fartygsbränsle). Tillsammans med omfattande offentliga investeringar kopplat till hamn och infrastruktur skapar detta ett stort behov av arbetskraft.

LKAB:s planer för de båda Malmfältskommunerna är omfattande och långsiktiga. Och de har förändrats över tid. Ny prospektering som LKAB gjort har påtagligt förlängt tiden för brytbar malm. Inriktningen är att förädla malmen vidare till järnsvamp. Enligt idag kända planer kommer detta att genomföras i sex etapper med start i Gällivare där planerna för ett första verk pågår mycket konkret, till exempel när det gäller tillståndsprocesser och upphandling. Det finns även planer för att anlägga en industripark för sällsynta jordartsmetaller, som baseras på ny världsstandard för gruvbrytning på djupet. Investeringsprojekten förväntas kräva upp till 6000 ytterligare rekryterade personer under åren 2024–2034. I MalMBERGET där arbetet framskridit längst kommer verksamhet växa och gå om dagens verksamhet i omsättning och antal anställda på plats. LKAB kommer som mest att tillföra ungefär 3000 arbetstillfällen i projektverksamheten på en arbetsmarknad i Gällivare som idag sysselsätter ca 7000 personer.

Inte enbart de enskilda verksamheterna kommer att behöva utöka sin personalstyrka. Det handlar till exempel om projekt för att förstärka av transportinfrastrukturen och utbyggnad av energisystemet vad gäller såväl produktion, lagring som överföring. Hur snabbt detta kommer att gå avgörs på vilket sätt projekten drivs fram och i vilken mån som de kan förverkligas i någorlunda god samexistens. Till detta kommer en stor mängd verksamheter i form av underleverantörer till industrierna. Under mycket kort tid har exempelvis konsultverksamheter som tidigare mest återfanns i södra Sverige etablerats eller expanderat i norra Sverige.

Uppbyggnaden av de olika verksamheterna och expansionen kan således sägas ha passerat från ”tillfällig” till ”pågående”. Detta borde rimligtvis också få återverkningar på rekryteringsmönster och hur upphandlingar görs. Samverkan över gränser, till exempel infrastrukturmyndigheter eller större företag borde kunna innebära att fler nya, mer permanenta företag och med mer lokal arbetskraft etableras. Det kommer att ytterligare öka efterfrågan på bostäder.

### **3.3 Befolkning och kompetens**

I utredningsuppdraget har ingått att främja samverkan mellan de aktörer som är av stor betydelse för att säkra den befolkningsförsörjning som behövs för att klara samhällsomvandlingen, aktörer på statlig, kommunal och regional nivå samt berörda företag. I detta är ett viktigt led att konkretisera befolkningsförsörjningens värdekedja, som handlar om hur olika aktörers insatser ska kunna haka i varandra, till exempel från Migrationsverkets tillståndshantering med en enskild kommuns mottagarservice. Det är ett arbete på strategisk nivå. Överväganden och förslag inom ramen för det deluppdraget redovisas i detta avsnitt.

En väl fungerande kompetensförsörjning till norra Sverige förutsätter en väl fungerande befolkningsförsörjning. De som bor i Norrbotten och Västerbotten räcker inte till för att kompetensförsörja en växande industri och den offentliga sektorn. Erfarenheterna hittills är att frågan i för hög grad behandlas som en regional och kommunal fråga i Norrbottens och Västerbottens län. Samhällsomvandlingen som följer av den gröna omställningen i industrin i norra Sverige är dock i högsta grad en nationell angelägenhet. Därför behöver samhällsomvandlingen i norra Sverige genomsyra den nationella politiken på många områden.

Kunskapen i Sverige om vilka kompetensförsörjningsbehov som följer av industrins gröna omställning och den samtidiga samhällsomvandlingen är idag generellt sett låg. Det faktum att behoven av kompetens till 80 procent består av yrken som kräver högst gymnasial utbildning och endast 20 procent handlar om yrken som kräver universitetsutbildning är till exempel inte väl känt. Detta får till följd att för stor tyngd läggs vid insatser som syftar till att främja tillströmningen av akademiker.

För själva etableringen krävs förvisso ingenjörer och ledare, men det behovet är i lågt antal jämfört med det stora behovet av operatörer, mekaniker, elektriker, och automations- och instrumentmekaniker. Med tanke på framtida företagsexpansioner så är det totala behovet många tusen rekryteringar. Rekryteringsvägarna ser också olika ut, likaså erfarenhetsbakgrunden. Det finns inte heller många liknande erfarenheter att falla tillbaka på för de som rekryterar.

De etablerande och expanderande företagen har fungerande organisationer för rekrytering. Uppgiften att rekrytera till specifika arbetsområden vid en verksamhet är enklare än den bredare rekrytering som behövs för expansion av övrigt näringsliv och offentlig sektor. Dessa rekryteringar kan också underlätta för företagen om det till exempel handlar om familjer.

I de större industrietableringar som sker handlar det i de flesta fall om att bygga organisationer från grunden utan att det finns något på plats sedan innan. Kännetecknande för aktuella etableringar är stora investeringar i anläggning och utrustning, men också att rekryteringen till organisationen är en av de högsta prioriteringarna. Eventuell personalbrist kan medföra stora konsekvenser för företaget, investerare, långivare och också framtida investeringar i regionen.

De nya industrietableringarna i norra Sverige skiljer sig från de redan etablerade industrierna som finns i till exempel Södertälje eller i Västra Götaland som har fler företag i samma region. Uppbyggnaden av kompetens vid de nya verksamheterna måste ske i hög fart parallellt med att fabriken byggs. Dessutom i en komplex projektmiljö.

Rekryteringsstrategierna handlar om att driva rekrytering i flera kanaler som kan generera ett stort antal av relevanta kandidater, samtidigt som det handlar om att inte förlita sig på en enskild kanal för mycket eftersom det är svårt att förutsäga hur en viss typ av rekrytering kommer te sig. För att öka talangpoolen så mycket som möjligt har företagen engelska som språk. På så vis vidgas upptagningsområdet av rekrytering till personer med olika bakgrunder

både inom och utanför Sverige. En viktig kanal är uppsökande rekrytering av personer med kompetens inom industri där rekryterare söker upp, tar kontakt och säljer in jobbmöjligheter för personal som har relevanta erfarenheter. Detta är nytt inom industrin för icke-tjänstemän och liknar rekryteringen inom till exempel mjukvaruutveckling eller andra tjänstemannayrken där konkurrensen varit hård under de senaste decennierna. Den framtida konkurrensen i den industriella talangmarknaden kommer till mångt och mycket likna den konkurrens som funnits globalt kring mjukvaruutveckling där några få ”tech-hubbar” runt om i världen har blivit dit investeringarna går.

Antalet arbetare med industribakgrund gör att företagen har en strategi där rekryteringen sker regionalt, nationellt, inom EU, samt även utanför Europa. För arbetare utan industriell erfarenhet sker rekrytering regionalt, nationellt samt inom Europa. Utmaningen är således att attrahera olika typer av talang och locka dem till att flytta till en region där större inflyttning inte skett på länge. I den meningen blir bostäder och attraktiva livsmiljöer helt avgörande. Därför måste plats, liv och arbete förklaras på trovärdigt sätt. Flera av de berörda kommunerna har så kallad mottagarservice där man svarar på frågor och stöttar inflyttare i sin process. I Skellefteå har detta fått formen av ett ”Welcome House” med inflyttarlots och bostadslots. Bodens kommun har öppnat motsvarande verksamhet. Här ordnas också events med aktörer inom lokalsamhället. Det handlar också om hjälp för medföljande, stöd för barn kring förskola och skola (inklusive internationell skolgång), och social integration.

En balanserad utveckling kräver en minst lika stor rekrytering till offentlig sektor, det breda näringslivet och kultur. Där kommer processerna av naturliga skäl att se annorlunda ut inte minst eftersom det är ett mycket stort antal aktörer.

I en tidigare rapport från samordnaren konstaterades att synsättet på befolkningsförsörjning måste breddas och snarare ses som en hel värdekedja som innefattar allt från myndighetstillstånd till bostäder och service.<sup>16</sup> Även om mycket blivit bättre till exempel när det gäller kommunernas mottagarservice för nya medborgare så återstår mycket att göra vad gäller att i att få ett mera sömlöst synsätt som underlättar för individen. Eftersom detta rör flera nivåer och sektorer skulle det sannolikt att vara av stort värde att förverkliga värdekedjetänkandet mer systematiskt.

En inriktning som ofta nämns handlar om att norra Sverige skulle kunna bidra till att jämna ut arbetslöshetstalen i Sverige genom aktiva interventioner. Arbetslösheten i norra Sverige är mycket låg jämfört med många andra delar av Sverige. I vissa delar av Sverige kan den tvärtom vara mycket hög. Detta spår har än så länge inte haft någon större betydelse, eftersom den nationella omflyttningen är låg.

Arbetssökande måste beskrivas och tilltalas som en lösning på utmaningen och inte som människor som egentligen inte vill jobba eller flytta. Det är viktigt att konstatera att de allra flesta arbetslösa individer vill arbeta och är motiverade att utbilda sig. Arbetslösa måste alltså

---

<sup>16</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN2023/00603.

betraktas som den viktiga resurs de är oavsett var de bor. Att söka jobb i norra Sverige, och i det fall man får jobb då, också påbörja en process för att flytta till en helt annan del av landet än idag bor är en individuell process för varje familj/individ som kräver mycket arbete och är dessutom ekonomiskt kostsam.

Arbetsförmedlingen har nyligen genomfört djupintervjuer bland arbetsgivare och arbetssökande om geografisk och yrkesmässig rörlighet, insikter om drivkrafter och hinder för arbetssökande att flytta till annan ort. Som ett resultat av intervjuerna konstaterar myndigheten att många av de arbetssökande upplever att tanken på att flytta skapar stress. Kännedom om den nya platsen är begränsad också utgör ett hinder. Slutsatsen som Arbetsförmedlingen drar är att trösklar för att flytta inom landet behöver sänkas, till exempel genom att erbjuda provboende och en möjlighet att prova nya arbetsuppgifter. Arbetsförmedlingen konstaterar också att det krävs mer av stöd och handledning för att öka motivationen för att flytta. Därför bör det övervägas olika möjligheter för att ekonomiskt stimulera denna process. Det kan handla om pendlingsstöd, flyttbidrag eller andra stimulerande åtgärder.

Ett annat spår är ökad arbetskraftsrörlighet inom EU för att få en bättre fungerande arbetsmarknad och kompetensförsörjning. Inom EU finns ”Talent Partnerships” inom ramen för ”Skills and Talent Mobility Package”. Det är ett matchningssystem mellan länder i och utanför EU. I nuvarande utformning är dock inte detta tillräckligt. Arbetsförmedlingen bör därför få i uppdrag att påbörja ett arbete för att i större skala söka upp, motivera och bistå i rekryteringen av kompetens från andra länder inom EU till regioner i Sverige där den gröna industrialiseringen genererar nya behov. EURES kan utvidgas med ambitionen att medlemsländernas arbetsmarknadsmyndigheter ska få gemensamma mål att öka kompetensrörligheten inom EU i syfte att förbättra medlemsstaternas kompetensförsörjning.

Satsningar för att möta kompetensförsörjningsbehoven i norra Sverige behöver präglas av mer helhetstänk än vad som har varit fallet hittills. Initiativen kommer sekventiellt och inte sammanhållet och kompletterande. Ett exempel på detta är de satsningar som gjorts på riksrekryterande yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning i de regioner som har stora företagsetableringar och som medför stora kompetensbehov i flera olika sektorer. Satsningen i sig är ett resultat av de behov som framförts. Men i de regioner som satsningen riktar sig till finns väldigt få arbetssökande som kan delta i utbildningarna. De potentiella deltagarna finns alltså företrädesvis i södra Sverige men hur är det tänkt att arbetssökande individer ska försörja sig och samtidigt ha råd att bo på annan ort när de utbildar sig. I det här fallet hade det behövts ett paket kring utbildningsplatser och stimulans för potentiella deltagare till dessa utbildningar.

Ett exempel på sådant helhetstänkande kommer från Skellefteå kommun, som har verkat för etableringen av Skellefteå Universities Alliance. Alliansen byggs om en fristående organisation som borgar för akademisk autonomi och bygger förutsättningar för samverkan inom alla delar av samhällslivet. I nuläget har sex svenska lärosäten förklarat sin avsikt att bedriva



utbildning på plats i Skellefteå utöver den som idag bedrivs av Luleå tekniska universitet och Umeå universitet. Ytterligare fler lärosäten överväger sitt deltagande. Det tillgodoser också behovet att snabbt accelerera tillgången till högre utbildning.

I september 2022 inrättade Arbetsförmedlingen ”Kansliet för kompetensförsörjning i norr”. Kansliet kom till som resultatet av ett särskilt uppdrag till myndigheten på samordnarens initiativ. Kansliet verksamhet har så här långt varit framgångsrikt och uppskattat av involverade aktörer. Som pilot med delvis nya arbetssätt har myndigheten kunnat arbeta mer gränsöverskridande. Det finns potential att växla upp men som inte ryms inom ramen för ordinarie ramverk. För att accelerera takten och möta hela samhällets behov behövs följande insatser.

En väsentlig utbyggnad av kansliet så att det får möjlighet att agera på samma sätt som tidigare branschförmedlingar som inom kultur och tidigare sjöfart och gruvor. Uppdraget bör vara tidsbegränsat. Till sitt förfogande behöver kansliet också insatser för att få människor att röra på sig, att helt enkelt överkomma de hinder som nämnts ovan. Det handlar om olika typer av aktivitetsmedel som möjlighet till praktik i annan del av Sverige, studiebesök, resor eller boende. Erfarenheterna vittnar om intresse och vilja finns men att det är mycket konkreta osäkerheter som måste övervinnas.

Utredningens bedömning är att synsättet ”befolkningsförsörjningens värdekedja” behöver utvecklas av Tillväxtverket och Arbetsförmedlingen tillsammans, samtidigt som de operativa resurserna till Arbetsförmedlingen byggs ut.

Etableringarna och expansionerna är av sådan nationell vikt att Arbetsförmedlingens uppdrag bör omfatta såväl arbetsgivarnas behov som de arbetssökandes möjligheter att förflytta sig till jobben. Båda perspektiven är nödvändiga.

Arbetsförmedlingen bör ges i uppdrag att utvärdera de särskilda insatser som myndigheten har genomfört inom ramen för satsningarna i norra Sverige, samt föreslå lämpliga insatser för att möta arbetsmarknadens behov framgent. Det bör särskilt omfatta branschliknande förmedling och individanpassade aktivitetsmedel.

#### **4. Strukturella hinder för ett hållbart samhällsbyggande som behöver ske under tidspress**

I detta avsnitt lyfts ett antal kända problem i den svenska samhällsstrukturen men som accentueras när behovet av förändring är både stort och behöver ske snabbt. Etableringen av ett flertal nya mycket stora industrier eller kraftig expansion av befintliga har gjort dessa tydliga. Utredningen har tidigare delrapporterat uppdraget att föreslå statliga åtgärder för ett ökat bostadsbyggande i expanderande orter. Goda bostäder är dock en del av samhällsbygget i stort, då bostäder byggda utan ett välavvägt sammanhang eller omsorgsfull gestaltning inte blir goda. Utredningen har haft i uppdrag att bistå regeringen med att identifiera strukturella

hinder för ett hållbart samhällsbyggande som behöver ske under tidspress. Resultatet av arbetet med det deluppdraget redovisas i detta kapitel.

Samhällsbyggande är en tvärssektoriell utmaning. Ny infrastruktur ska skapas på kort tid. En ort behöver växa med omsorg om den gestaltade livsmiljön för att människor som bor där ska vilja stanna och andra ska vilja flytta dit. Utredningen ser här likheter med de påfrestningar som samhällsmaskineriet utsattes för under pandemin eller de utmaningar som en expansion av totalförsvaret innebär, då etableringarna får betecknas som plötsliga sett ur ett beslutsfattarperspektiv. En annan aspekt är att de industriella verksamheterna är mycket stora och finns på platser som är befolkningsmässigt små. Redan i Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten pekades på att de erfarenheter som vunnits på relativt kort tid i norra Sverige kommer att komma till nytta på även andra platser i Sverige. Inte minst förutsättningar för bostadsbyggandet är en sådan.<sup>17</sup>

#### **4.1 Kapacitetsbrist**

En enskild kommuns förmåga att hantera ett megaprojekt som det är att ta emot en större industrietablering är beroende av kommunens sammantagna resurser, vilka är beroende av kommunens storlek. Den samlade kapaciteten handlar om den enskilda kommunens ekonomi och tillgång till relevant kompetens. Kommunernas ekonomi varierar högst väsentligt. Storleken på kommunen avgör också i vilken mån man klarar såväl spetskompetens som antal personer i organisationen. Ett exempel är utmaningen att snabbt öka antalet bygglovshandläggare som dessutom har förmåga att hantera komplexa projekt. Kapaciteten handlar också i hög grad om förmågan att ställa om från ett läge till ett annat, från till exempel stagnation till kraftig expansion. Ledningsförmågan är således en viktig del av kommunens kapacitet.

Den befintliga skattekraften och andra tillgångar avgör hur mycket som går att investera kommunalt för att möjliggöra att en stor industriinvestering kan tas om hand så att den blir till långsiktig nytta. Ju fler invånare (i arbete) dess högre skattekraft. Endast 20 av landets 290 kommuner har en befolkning som överstiger 100 000 invånare. Det är 50 kommuner som kvalar över nivån 50 000 invånare.

Frågan om kapacitet är inte på något sätt ny. Kommunutredningen (SOU 2020:8) lämnade sitt betänkande i februari 2020, det vill säga precis före pandemins utbrott i Sverige. Utredningen hade sitt fokus på kommunernas förmåga att hantera välfärdsuppdraget. Sannolikt hade slutsatserna sett annorlunda ut om erfarenheter från pandemin hade funnits till hands. Förmågan att hantera stora investeringar hanterades bara översiktligt av utredningen. Den gröna industriomställningen fanns helt enkelt inte på utredningens karta.

De hittills vunna erfarenheterna måste bättre tas till vara på flera sätt och på flera plan. Denna rapport, liksom de två tidigare från samordnaren, tar sin utgångspunkt i de kommuner som

---

<sup>17</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN02023/00603.

främst berörs av den industriella omställningen i Norrbottens och Västerbottens län. Det är Skellefteå, Luleå/Boden och Kiruna/Gällivare. Förutsättningar och genomförande skiljer sig åt samtidigt som det finns likheter. Skellefteå startade från ett läge med minskande befolkning och går in i en kraftig omställning från 2017 och en befolkningsökning några år senare. Beslutet om ett nytt stålverk till Boden påverkar också Luleå eftersom vi kan se en större arbets- och bostadsmarknadsregion växa fram. Stadsflyttarna i både Gällivare och Kiruna är mycket omfattande. Uppskattningsvis har 30 miljarder kronor investerats i ersättning av tidigare fastigheter. Erfarenheterna har dock inte systematiserats på ett sådant sätt att de kan komma till nytta framöver.

## 4.2 Asymmetrier i offentlig ekonomi

De pågående industrietableringarna och -expansionerna i norra Sverige kan ses som en provkarta på hur olika kommuners förutsättningar att ta emot stora investeringar skiljer sig åt. Provkartan visar också en variation i vilka olika behov som uppstår. Utmaningarna berör såväl etableringsfasen som förmågan att utvecklas positivt på lång sikt utifrån den injektion som en stor investering kan utgöra. I princip kan man säga att det är 290 helt unika förutsättningar och utgångslägen i Sverige, lika många som antalet kommuner i Sverige. De skilda förutsättningarna, men även hur utmaningarna hanteras på ett framgångsrikt vis, är helt avgörande för hur framgångsrik etableringen blir.

En storskalig företagsetablering i en kommun tydliggör asymmetrin i den svenska offentliga ekonomin. När det gäller en stor industriinvestering så faller merparten av de offentliga investeringarna på kommunen. Intäkterna för kommunen handlar enbart om de framtida intäkter som en ökad skattekraft genom fler medborgare genererar. Det skapar ökat handlingsutrymme för framtiden men de ökade intäkterna är också förenade med minst lika stora kostnader. Bolagsskatt, fastighetsskatt och moms är statliga intäkter och fördelas således generellt nationellt. Detta asymmetriska förhållande har återkommande lyfts till samordnaren av olika aktörer under utredningsarbetet. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har uppmärksammat fenomenet i rapporten ”Vem ska stå för risken? Om omvandlingen till grön industri i Sverige”.<sup>18</sup> I augusti 2022 lämnade en bokstavsutredare på uppdrag av Finansdepartementet och Näringsdepartementet rapporten ”Finansiering av näringslivets gröna omställning”.<sup>19</sup> I den pekades på behovet av att gröna krediter balanseras med motsvarande offentliga.

I en rapport som Region Norrbotten har beställt beräknas de potentiella och kumulativa skatteintäkter som företagsetableringar och företagsexpansioner genererar i regionen.<sup>20</sup> Den har beräknats till 80 till 100 miljarder kronor mellan 2024 och 2030, årligen cirka 30 miljarder utifrån nu kända investeringar. Detta jämförs i rapporten med de 60 till 80 miljarder som den offentliga sektorn behöver investera under samma period. På grund av asymmetrin i den

---

<sup>18</sup> Sveriges kommuner och regioner, 2023.

<sup>19</sup> Lindblad, Hans, Karltorp, Kersti, Janhäll, Martin, Finansiering av näringslivets gröna omställning (Diarienummer i Regeringskansliet N2022/01677).

<sup>20</sup> Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter, Region Norrbotten 2024.

offentliga ekonomin fördelas såväl intäkter som investeringskostnader ojämnt mellan stat och kommun. Enligt studiens beräkningar behöver kommunerna stå för 30–50 procent av investeringskostnaderna. Skatteintäkterna tillfaller staten till 80 procent genom bolagsskatt, inkomstskatt och moms.

I likhet med de flesta investeringar finns en förskjutning i tid mellan investeringskostnaden och de skatteintäkter de genererar. För kommuner som står inför stora investeringar i utbyggd samhällsinfrastruktur är detta särskilt problematiskt, då kommunallagen kräver att ett kommunalt budgetunderskott måste regleras inom tre år. För att möjliggöra industriutbyggnad och inflyttning behöver investeringar ske i närtid, och även om realisering sker enligt plan är kan den ekonomiska potentialen realiseras först inom 5–15 år.

Samhällsflyttarna i de båda malmfältskommunerna Kiruna och Gällivare kan i princip likställas med som om de hade fått en helt ny etablering med det viktiga undantaget att någon ny befolkning inte tillförts de båda kommunerna. Genom att nya fastigheter och infrastruktur byggts på kort tid har också avskrivningsnivåerna ökat kraftigt. Det i sin tur sätter press på kommunernas resultaträkningar som innebär behov av besparingar eller skattehöjningar. Så trots att fastigheterna ersatts av LKAB befinner sig kommunerna i ett dilemma vilket också påverkar förutsättningarna för en kommande expansion. De båda kommunerna har god soliditet (Kiruna 62 % och Gällivare 66 %) och skulle i princip kunna klara årliga underskott till följd av höjda avskrivningar. En kommun får dock inte lägga fram en obalanserad budget, kommunerna sitter därmed med ett dilemma. Underskotten måste mötas med nedskärningar och/eller skattehöjningar. Med tanke på att kommunerna framöver behöver attrahera nya medborgare är detta inte ett attraktivt scenario. Utredningen återkommer i kapitel 6 till de kommunalekonomiska konsekvenserna som samhällsflyttarna i Kiruna och Gällivare har fått.

När det gäller nya företagsetableringar var Skellefteå först ut i den nya investeringsvågen. Det har inneburit att kommunen i många avseenden blivit en pilot i förmågan att ta emot en stor industriinvestering med allt vad det innebär. Bostadsbyggandet har behövt expandera från en nivå nära noll till över tusen lägenheter per år. En omorganisering och en kraftig expansion av vuxenutbildningen i kommunen är en annan erfarenhet. En tredje är förmågan att hantera det stora behovet av tillfälliga bostäder som byggandet av Northvolts anläggning genererar. Kommunen har haft en ekonomisk krockkudde genom att till hundra procent äga kraftbolaget Skellefteåkraft. Kommunen gick därför in i det nya läget med en hög soliditet. Den har urholkats under de senaste åren. Den samlade låneskulden har ökat från 110 000 kr per invånare till idag 127 000. Kommunens främsta och mest akuta behov nu är att få i gång bostadsbyggandet igen.

Bodens kommun hade en negativ befolkningsutveckling mellan 1993 och 2010 till följd av flera samtida nedläggningar eller neddragningar. Efter viss stabilisering ska kommunen nu möta en expansion till följd av investeringar i det nya stålverket men även militär återetablering. Detta har inneburit stora ansträngningar för den kommunala ekonomin när det gäller infrastruktur och bostäder. Kommunen gick in i de nya förutsättningarna med en

relativt låg soliditet, 22,7 %, som nu minskat till 17,9 %. Etableringen av det nya stålverket innebar också stora krav på att snabbt bygga ut den tekniska infrastrukturen. Detta var en investering som översteg de finansiella möjligheter som kommunen själv förfogade över. I mars 2023 beslutade kommunen om en så kallad OPS-lösning (offentlig-privat samverkan). Den innebar att Bodens kommun handlade upp en privat aktör som ska finansiera, bygga, drifta och underhålla järnväg och tekniskt vatten till Boden Industrial Park där stålverket just nu byggs men som i framtiden ska inrymma fler verksamheter. För att säkerställa att Bodens kommun ska ha inflytande över viktig samhällsinfrastruktur har kommunen en ägarandel på 9%. Denna minoritetsandel utgör den risk som kommunen tar, både under byggtid och i löpande drift när anläggningen står på plats.

Utbyggnaden av hamnen i Luleå är vidare en alldeles särskild ansträngning på flera plan. Det är beslut från flera olika aktörer som har avgjort storleken på investeringen vilket har utgjort en stor osäkerhetsfaktor. En gynnsam omständighet för de båda kommunerna Boden och Luleå är närheten till varandra, eftersom det kan innebära en arbets- och bostadsmarknad som växer samman och blir mer dynamisk. Detta har också en positiv inverkan på grannkommuner som Älvsbyn och Piteå. Soliditeten i Luleå pendlar kring 50 % och kommunen beräknar att den samlade låneskulden kommer att öka väsentligt de kommande åren.

Kring 2021/22 var allt fokus riktat mot norra Sverige när det gäller stora etableringar eller expansioner. Därefter har nya orter blivit aktuella som Sundsvall och Timrå, Ludvika, Karlskrona och Mariestad.

Mariestad är exempelvis på samma gång inne i omställning och etablering. Mariestad drabbades hårt 2017 i samband med att Electrolux stängde sin fabrik. Ställningen som residensstad upphörde i samband med bildandet av Västra Götaland. På senare år har en rad expansioner kommit till stånd. Metsä Tissue tog 2023 beslut om en helt ny fabrik med en investering om 4,2 miljarder kronor. Kriminalvården expanderar sin verksamhet. 2022 beslutade AB Volvo om sin hittills enskilt största investering, en helt ny batterifabrik ska byggas i Mariestad. Detta beslut kommer att ha stor inverkan på hela batterivärdekedjan. Fabriken kommer att sysselsätta ca 3000 personer vid drift. Mariestad ingår i en större arbetsmarknadsregion i Skaraborg. Som en effekt av de industriella investeringarna planeras med 7500 nya bostäder i Mariestad kommande åren. Därutöver behövs investeringar i all teknisk och social infrastruktur. Mariestad kommun har redan idag en mycket låg soliditet och genomför stora investeringar relaterat till underhåll av kommunens fastigheter och infrastruktur.

### **4.3 Svårigheten att styra tvärsektoriella och flernivåstyrda sakområden**

Samordning och samverkan är kända begrepp i det svenska samhällslivet. Det handlar både om horisontell och/eller vertikal samordning/samverkan. Behovet av samverkan är en följd av en långt driven autonomi i den svenska samhällsordningen. Akademin har sin självklara fristående ställning. Kommunallagen som omfattar kommuner och regioner ger dessa rätt till

ett långt drivet självstyre. Men även myndigheterna har en självständig ställning. Det krävs särskilda regeringsuppdrag utöver grundläggande instruktion och regleringsbrev om en åtgärdska vidtas. Om myndigheter med olika departementstillhörighet ska samverka kring en specifik fråga (som kan vara bred) kompliceras bilden ytterligare.

För ett specifikt problem kan skilda regelverk och finansiering komplicera en effektiv lösning av just problemet. Det kan vara vertikalt (myndighet – kommun), horisontellt (flera myndigheter med olika huvudmän) eller både och. Problemet är på inget sätt nytt och uppmärksammas ofta. Hastigheten i samhällsomställningen i norra Sverige har tydliggjort gränssnittsproblemet men också hur problemen kan överbryggas. Även i detta avseende har norra Sverige tjänat som en pilot för att utveckla samverkan mer generellt. Ett exempel och som tidigare nämnts är finansieringen av arbetsökandens resor och uppehälle till en kommun och/eller företag är ett exempel på detta. Regelverken för Arbetsförmedlingen stämmer inte alltid överens med de behov som nu snabbt genereras i norra Sverige.

Samverkan i sig är också ett diffust begrepp vilket många har vittnat om från olika sammanhang. Samverkan utan tydligt och erkänt ledarskap leder sällan framåt eller i alla fall inte i det önskade tempot. Samverkansuppdrag formuleras också ofta utan att själva gränssnittsproblematiken tydliggörs. Det är den som skaver i själva samverkan till exempel där det finns motstridiga instruktioner, uppdrag eller finansiering.

Omvandlingskontoret i Skellefteå är ett exempel på integrerad nivåsamverkan mellan kommunen och regionen. Det skapades direkt efter beslutet om etableringen av den nya fabriken På så sätt kunde olika resurser mobiliseras snabbt och för ett gemensamt ändamål.

#### **4.4 Från sekventiellt till parallellt**

De nu pågående industriinvesteringarna har ställt krav på en högre hastighet i de investeringar som samhället brett förfogar över. Skälet till detta är att företagen ska tillgodose de krav som internationella långivare. De vill känna säkerhet i att investeringen blir av och då måste tillstånd och infrastruktur finnas på plats eller i alla fall vara beslutad.

Ett område som fått särskilt uppmärksamhet är utbyggnad av det nationella transmissionsnätet för att tillgodose behovet av effekt. Efter flera decennier av låg utbyggnadstakt leder nu en bred elektrifiering till behov av helt andra investeringsnivåer. Det är en hastighetsförändring som regelverket hittills inte klarat av. Planeringsprocessen var för långsam. Behovet av att snabbt förstärka effektkapaciteten i stamnätet, ledde till omläggningen av affärsverket Svenska kraftnäts (SvK) planeringsfilosofi. Kraven på snabb utbyggnad av kraftnäten i norr ledde till att man nu gick från sekventiell till parallell planering. Det är det kraftigt ökade behovet av elektricitet (på kort sikt effekt) som krävt ett nytt arbetssätt. Affärsverket har som mål att halvera ledtiden för utbyggnad av kraftnätet och har i dagsläget nått 40 procent samtidigt som volymen expanderat kraftigt. I pilotprojektet ”Fossilfritt övre Norrland” har SvK tillåtit att pröva nya förhållningssätt även när det har inneburit större osäkerheter. Kortare ledtider och parallellställda processer påverkar all

verksamhet vilket har inneburit att i stort sett alla arbetsprocesser har genomlysts och att samverkan och tidig dialog har ökat högst väsentligt.

Den förändrade inriktningen hos SvK har inspirerat även andra verksamheter och samhällssektorer. Den är inte lika påtaglig och konkret som för byggnation av stamnät men likväl ett nytt arbetssätt som börjar etableras, att olika avdelningar i en kommun eller flera myndigheter kan bedriva utvecklingsarbete parallellt.

Kompetensförsörjning är ett sådant område. En ny industriell verksamhet med stort behov av arbetskraft på en ort med lågt utbud förutsätter en kraftig inflyttning. Det i sin tur kräver insatser av en rad olika institutioner och som kan vara olika från individ till individ. Hösten 2022 etablerade Arbetsförmedlingen ett särskilt kansli för norra Sverige och med ett nationellt uppdrag. Numera finns möjlighet till riksrekryterande yrkesinriktad kommunal vuxenutbildning. De potentiella deltagarna finns företrädesvis i södra Sverige men frågan om hur är det tänkt att arbetssökande individer ska försörja sig och samtidigt ha råd att bo på annan ort när de utbildar sig är inte löst. Här saknas synsättet att flera myndigheter måste arbeta parallellt med varandra och även under osäkerhet.

Tillståndsprocesserna för Northvolt och H2 Green Steel kan i princip sägas ha parallellitet som kännetecken. Här är de tidiga samrådsprocesserna ett exempel på detta eftersom projektering och tillstånd bedrivits parallellt. Det möjliggjorde att de båda företagen fick miljötillstånd och bygglov på mycket kort tid.

Förmågan till att implementera nya arbetssätt kommer sannolikt att vara avgörande för ett flertal större samhällsutmaningar. Denna utredning är inte ensam om dessa iakttagelser, och hänvisar till exempel till betänkandet Förnya taktiken i takt med tekniken – förslag för en ansvarsfull, innovativ och samverkande förvaltning (SOU 2022:68). Men kan konstatera att det är brådskande att få nya arbetssätt implementerade mer generellt. Ett statligt organ borde få detta i uppgift.

#### **4.5 Samordning av statens intressen**

I september 2023 redovisades utredningen Nationell fysisk planering, hädanefter kallad förstudien, till regeringen.<sup>21</sup> Förstudien hade i uppgift att titta närmare på hur till exempel riksintressesystemet skulle kunna förändras för att i högre grad svara mot de behov som finns i samhället i dag.

Sverige står inför stora utmaningar när det gäller konkurrensen om mark och vatten. I uppdraget till förstudien beskrevs till exempel att behovet av bostäder ökar i Sverige mot bakgrund av bland annat en växande befolkning och ett ökat antal företagsetableringar. Det finns också behov av ökad tillgänglighet för medborgare och näringsliv i hela landet genom utveckling av transportinfrastrukturen. Statens markanspråk påverkas vidare av den tillväxt av

---

<sup>21</sup> Ds 2023:28.

totalförsvaret som riksdagen har beslutat om med anledning av det försämrade säkerhetspolitiska läget. Vidare beskrevs att nationella markanspråk även påverkas av globala frågor som livsmedelsförsörjningen, effekterna av ett förändrat klimat och omställningen till nettonollutsläpp inklusive en utbyggnad av elnät, förnybar energi samt utvinning av innovationskritiska metaller och mineraler. Sammantaget leder detta till att konkurrensen om naturresurser som mineraler, energi, mark och vatten ökar vilket kan kräva nya, statliga prioriteringar när det gäller anspråk på mark- och vattenområden.

I förstudien ges en gedigen problembild när det gäller dagens riksintressesystem. bland annat handlar detta om systemets bristande transparens och förutsägbarhet. Det handlar också om mängden utpekade riksintresseområden, som ökat kraftigt sedan riksplaneringens dagar och därmed skapar allt fler potentiella konflikter. Vidare lyfter förstudien att bestämmelserna för näringar, som finns i miljöbalken, är inaktuella (idag är det fiskebeståndet, inte yrkesfisket som näring som behöver skydd), inte fyller sitt syfte (bestämmelsen om rennäring bör snarare skydda samisk kultur och renskötsel än näringen), inte används (vattenbruk) eller saknas (jordbruk). Därutöver att statlig styrning saknas på övergripande nivå, att systemet är i hög grad decentraliserat till sektorsmyndigheter som inte har i uppgift att väga intressen mot varandra och att avvägningen kopplat till olika intressen därmed brister. Detta leder i sin tur till komplicerade, förlängda och fördyrade plan- och tillståndsprocesser. Sammantaget riskerar detta att negativt påverka den samhällsomvandling som pågår runt om i landet.

Förstudien lämnar två förslag till reformer för att förbättra dagens riksintressesystem samt ett tredje förslag som handlar om justeringar i det befintliga regelverket. Förstudien lämnar också förslag om tillsättandet av en utredning med syfte att utreda hur samisk kultur och renskötsel kan skyddas utifrån principer om folkrätt, i speciallagstiftning eller annan befintlig lagstiftning såsom rennärlagen (SFS 1971:437). Lämpligheten av att betrakta renskötsel som en näring och skydda den som ett riksintresse har diskuterats under lång tid. Förslaget syftar till långsiktighet i skyddet av folkrätten.

Utredningen ställer sig bakom förstudiens problembild samt ställer sig bakom slutsatsen att en reform av riksintressesystemet är nödvändigt. I detta sammanhang vill utredningen bland annat poängtera vikten av att staten formulerar en nationell målbild när det gäller de statliga markanspråken, som kan hålla över lång tid. Vidare att de förslag som lämnas avseende regler och styrning bereds vidare och slutligen att staten utifrån en nationell målbild initierar en ny inventering av de statliga markanspråken för att säkerställa att dessa är i linje med den målbild som formulerats.

Utredningen ställer sig även bakom förslaget om tillsättandet av en utredning med syfte att utreda hur samisk kultur och renskötsel kan skyddas utifrån principer om folkrätt.

#### **4.6 De tillfälliga entreprenörsbostädernas baksidor**

En relativt stor del av de som arbetar i Norrbottens och Västerbottens län är inte permanentboende i den kommun de arbetar, utan reser in från andra håll – detta benämns



fly-in/fly-out. Gällivare kommun och Kiruna kommun uppskattar att ca 10–15% av de som arbetar i kommunen är personer som inte är skrivna där utan pendlar in från andra kommuner i länet, övriga Sverige och från utlandet. Troligtvis är den siffran i underkant. Detta skriver tidigare utredare med uppdrag främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbotten och Västerbottens län, Eva Nordström, i sin rapport.<sup>22</sup> Hon konstaterar också att detta gäller flertalet av de andra berörda kommunerna.

Det är ur flera perspektiv önskvärt att inflyttad arbetskraft väljer att långsiktigt bosätta sig i de berörda kommunerna. Det skulle bland annat öka kommunernas skatteintäkter och förbättra deras möjlighet att erbjuda en bra välfärd för samhället. Som konstaterats tidigare i denna rapport är ökad skattekraft kommunernas enda möjlighet att få utdelning på de omfattande investeringar de gör för att ta emot större industrietableringar. Länsstyrelsen i Västerbottens län slår i sin senaste bostadsmarknadsanalys fast att det behöver byggas fler bostäder för att möta det mycket hastigt uppkomna behovet så att inte bostadsbrist utgör ett hinder för rekrytering. Bostadsbyggandet behöver, tillsammans med andra investeringar och insatser, bidra till en utveckling som skapar attraktiva samhällen som gör att nya invånare vill bosätta sig i kommunerna, för att undvika en situation med fly-in och fly-out.<sup>23</sup>

Eva Nordström beskriver i sin rapport att en återkommande fråga i samtal med de berörda kommunerna är hur stat, region och inte minst de stora företagen ser på frågan om fly-in och fly-out, det vill säga – om det anses vara ett problem eller inte. Nordström konstaterar att den frågan bör diskuteras djupare och att ett ställningstagande bör göras. Detta då det är en fundamental förutsättning för det fortsatta arbetet.<sup>24</sup> Utredningen instämmer i detta.

Fenomenet fly-in/fly-out är tätt sammankopplat med förekomsten av entreprenörsbostäder. Dessa kan dels utgöras av enkla moduler, producerade och etablerade i syfte att tillfälligt utgöra bostäder. En för stor grad av större områden med denna typ av bostäder, riktade till arbetskraft genom fly-in/fly-out, kan ge konsekvenser i form av tilltagande social oro. En sådan utveckling riskerar medföra att industrietableringarnas potential för hållbart samhällsbyggande inte fullt ut realiserar. Dels kan entreprenörsbostäder vara befintliga bostäder på en ort, i småhus eller i flerbostadshus, som företagen köper upp för att hyra ut till sina anställda. Om detta å andra sidan sker i för hög grad försvårar det för de nuvarande och kommande invånarna att kunna köpa eller hyra en bostad.<sup>25</sup>

Länsstyrelserna i Norrbottens och Västerbottens län är tillsammans med berörda kommuner engagerade i frågor om entreprenörsbostäder. Länsstyrelserna ser det som en mycket viktig fråga att hantera under kommande år. Länsstyrelsen i Västerbottens län konstaterar att det kan finnas behov av samverkan kring vilka faktorer som kan eller bör ligga till grund för val av lokalisering av entreprenörsbostäder, hur hyresförhållanden kan regleras, hur

---

<sup>22</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/02240.

<sup>23</sup> Bostadsmarknadsanalys Västerbottens län 2023.

<sup>24</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/02240.

<sup>25</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/02240.

boendemiljöerna kan utformas samt hur sociala problem kan förebyggas. Här finns möjlighet att utifrån de erfarenheter som görs i Västerbotten och Norrbotten generera värdefull kunskap om hur snabba och stora företagsetableringar kan hanteras på ett socialt hållbart sätt.<sup>26</sup>

Vid planering för tillfälliga entreprenörsbostäder i av stor omfattning saknas tillräckligt kunskapsunderlag, bland annat avseende förutsättningar för lokalisering och konsekvenser i allmänhet och om konsekvenser för social hållbarhet i synnerhet, skriver Länsstyrelsen i Norrbottens län i sin senaste bostadsmarknadsanalys.<sup>27</sup> Myndigheten har därför inlett ett arbete för att öka kunskapen på detta område.

Länsstyrelsen i Norrbottens län uppger att det under våren 2024 har tagit fart med allt fler etableringar av tillfälliga boenden skett i länets kommuner. När mängden ökar tydliggörs utmaningarna. Kommunerna gör olika bedömningar av vilka effekter storleken på tillfälliga bostadsområden får på den ordinarie bostadsmarknaden i kommunen och hur det inverkar på sociala värden, som trygghet och kriminalitet, eller inverkar på en specifik plats värden i skydd av exempelvis riksintresseanspråk såsom kulturmiljö, eller jordbruksmark.

Kommunerna uppger till länsstyrelsen att en faktor som gör arbetet än svårare är tidsaspekten – företagen behöver bostäder till sin personal omgående och pressen på kommunerna att hantera svåra avvägningar utan etablerad kunskap på mycket kort tid, är hög.

Det saknas ännu resultat av forskning kring entreprenörsbostäder i svensk såväl som skandinavisk kontext, både avseende planeringsförutsättningar och den sociala miljön. Det saknas även tillräcklig kunskap på nationell och kommunal nivå, vad gäller frågor om till exempel hur stor koncentration av tillfälliga bostäder som är lämplig att etablera på en viss plats, vilka blir konsekvenserna blir för lokalsamhället eller den kommunala bostadsmarknaden. Hur kommunerna kan hantera anspråken från stora företag och de överväganden som behöver göras behöver tydliggöras för att underlätta den kommunala planeringen.

I dag är det kommuner i Norrbottens och Västerbottens län som hanterar dessa utmaningar, i morgon kommer det att vara fler kommuner över hela landet. Sammanfattningsvis behövs insatser på nationell nivå för att etablera definitioner vid planering och lovgivning för tillfälliga entreprenörsbostäder, för att öka kunskapen om förutsättningar vad gäller planering och lokalisering denna typ av bostäder, även avseende olika grad av koncentration och omfattning av de områden som etableras.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av tydlighet från nationellt håll vad avser definitioner vid planering och lovgivning för entreprenörsbostäder. Utredningen föreslår att Boverket ges i uppdrag att utreda detta.

<sup>26</sup> Bostadsmarknadsanalys Västerbottens län 2023.

<sup>27</sup> Bostadsmarknadsanalys Norrbottens län 2023.

Vidare bedömer utredningen att det finns behov av att kartlägga befintliga etableringar av tillfälliga entreprenörsboenden, och föreslår att Statistiska centralbyrån får i uppdrag att ta fram och presentera relevant statistik.

Utredningen bedömer att det finns ett behov av stöd till kommunerna avseende goda villkor för planering och lokalisering av denna typ av bostäder och därmed bättre förutsättningar för kommunerna att göra likvärdiga bedömningar. Utredningen föreslår därför att Boverket får i uppdrag att ta fram vägledning samt någon form av nationella riktlinjer. Vidare bedömer utredningen att ökad kunskap om de konsekvenser etableringen av tillfälliga entreprenörsbostäder får för samhällets hållbara utveckling behövs och föreslår därför att Formas eller Vinnova får i uppdrag att verka för detta.

#### **4.7 Omsorgsfull gestaltning under tidspress**

1900-talets tidiga industrialisering innebar också ett samhällsbygge som i många stycken är intressant även idag. De var ofta anförda och skapade av framträdande personer. Tage William-Olsson skapade en djärv stadsplan för Bolidens samhälle som finns kvar än idag. Byggandet av Kiruna var en del av kolonialiseringen av Norrland och det var ett projekt som i södra Sverige präglades av framtidsoptimism. Vid sekelskiftet var moderniseringen i full gång och en central förutsättningen i drömmen om att bli ett modernt föregångsland var industrialiseringen av Norrland. En del av denna storsatsning var byggandet av Kiruna, som i sin tur var helt sammankopplad med att Luossavaara-Kiirunavaara AB (LKAB) tog kontroll över området och startade gruvdriften. 1899 fick arkitekterna Per Olof Hallman och Gustaf Wickman i uppdrag att utforma regleringsplanen av LKAB:s disponent Hjalmar Lundbohm. Det byggnadstillstånd LKAB erhållit tidigare samma år var nämligen villkorat med att en regleringsplan snabbt skulle fastslås. Kiruna blev den första plats i Norden som byggdes efter den nya typen av stadsplanering som var utformad efter nya estetiska ideal.

Den tillbakablick som tecknas ovan visar vilken betydelsefull roll stadsplaneringskonsten och arkitekturen gavs i det samhällsbygge som följde med förra seklets tidiga industrialisering i norra Sverige. Det visar också hur utformningen av bostäderna och städerna användes som ett effektivt verktyg i kolonialismens tjänst. Mer om detta lite senare i avsnittet.

Utredningen har i tidigare delrapport betonat vikten av att anlägga ett helhetsperspektiv på det ökande behovet av bostäder i berörda kommuner, att det inte enbart handlar om kvantitet utan minst lika mycket om kvalitet. I delrapporten framhölls att ”attraktiva livsmiljöer och goda bostäder är förutsättningar för att människor ska vilja bosätta sig på en plats. Det är därför viktigt att utvecklingen av såväl det befintliga som det tillkommande bostadsbeståndet sker med omsorgsfull gestaltning och hög arkitektonisk kvalitet. Samtidigt som det omgivande samhället kan tillgodose en snabbt ökad efterfrågan på kulturutbud, kommunikationer, friluftsliv, hälso- och sjukvård, förskolor, skolor och så vidare.”<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2024/00382.

Att prioritera god gestaltning i projekt som sker under tidspress är inte nödvändigtvis enkelt. Till stöd och/eller inspiration för de aktörer som trots det har föresatt sig att göra det möjligt finns flera pågående initiativ, som Arctic Design Center, Visioner i norr steg 2, det råd för gestaltad livsmiljö som Länsstyrelsen i Norrbottens län startat och den i maj 2024 invigda nomadiska konstinstitutionen Verdde.<sup>29</sup> För möjligheten hävda vikten av hög arkitektonisk kvalitet i stadsplanering såväl som i bostadsprojekt eller i de anläggningar som ska husera de nya industrierna, i processer som präglas av tidspress, krävs också ett starkt ledarskap som prioriterar utvecklingen av attraktiva livsmiljöer.

I Norrbottens och Västerbottens finns lokal och regional kunskap om de förutsättningar för utveckling av väl gestaltade livsmiljöer som ges av till exempel landskapet, det nordliga klimatet och de över året varierande ljusförhållandena. Det är kunskap om specifika förutsättningar som är oundgänglig för att utveckla bostäder och utemiljöer som är anpassade till sina omgivningar. Så, för att anknyta till avsnittets inledande stycke om förra seklets stadsplaneringspraktik i norra Sverige, bedömer utredningen att det finns goda skäl att vägledas av den betydelse som stadsplaneringskonsten och arkitekturen då gavs – men att i kontrast till den tiden nu låta den lokala och regionala kunskapen prägla gestaltningen.

## 5. Ett ökat bostadsbyggande är nödvändigt

Utredningen har haft i uppdrag att föreslå statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande. Förslag lämnades i en delredovisning i februari 2024. Sedan dess har situationen på bostadsmarknaden i de berörda kommunerna inte blivit bättre. Läget är i många avseenden akut. I detta kapitel återfinns en sammanfattning av förslagen som lämnades i februari, ett avsnitt om länsstyrelsernas viktiga roll för en konjunkturöverbryggande samverkan kring bostadsbyggande samt till sist, förslag till vidare arbete.

### 5.1 Tidigare lagda förslag

Statliga insatser för ökat bostadsbyggande kan genomföras för samtliga delar av samhällbyggnadsprocessen. Utredningen valde i rapporteringen av deluppdraget att föreslå statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande att lägga störst fokus vid finansiella verktyg och kostnadsdrivande/-sänkande faktorer. Detta eftersom utredningens samtal med berörda aktörer visade på en samstämmighet kring den primära anledningen till att det för närvarande inte byggs tillräckligt många bostäder i berörda kommuner, nämligen att de finansiella risker som är förknippade med bostadsbyggande bedöms vara för höga och att fastighetsutvecklarnas kalkyler inte går ihop. Andra faktorer, så som regleringen av delar av plan- och/eller markprocesserna, kan vara kostnadsdrivande men framställdes i samtalen som sekundära. I avsnitt 6.3 nedan beskrivs ett antal insatser av denna karaktär, som utredningen bedömer är värdefulla för att underlätta för ett ökat bostadsbyggande men som det inte

---

<sup>29</sup> Arctic Design Center: <https://www.arcticdesigncenter.se/>

Visioner i norr: <https://arkdes.se/gestaltad-livsmiljo/praktiknara-forskning/visioner-i-norr-steg-2/>

Verdde: <https://www.konstframjandet.se/projekt/verdde>

funnits möjlighet att utreda vidare inom den begränsade tid som stått till utredningens förfogande.

Utredningen bedömde att det är den sammanlagda osäkerheten som trots en hög efterfrågan till följd av nya etableringar har lett till ett minskat bostadsbyggande. Genomförbarhet var en annan avgränsande faktor för utredningens arbete med förslag i denna del. Ambitionen var att presentera förslag som har potential till relativt snabb implementering. Utredningen sökte därför att i första hand lägga förslag där det finns någon form av befintligt beredningsunderlag eller erfarenhet från tidigare liknande processer.

Utredningens tidigare lagda förslag är i sammanfattning som följer:

Utredningen föreslår att Norrlandsfonden ges ett kapitaltillskott, fördelat över flera år, för att möjliggöra finansiering av bostadsbyggande i norra Sverige. Norrlandsfonden är en stiftelse med uppgift att främja utvecklingen av företag med tillväxtambitioner i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborgs län. Norrlandsfonden grundades 1961 och stiftelsekapitalet är tillskjutet av LKAB och staten. Stiftelsens kapitalbas ska på lång sikt bevaras nominellt intakt. Norrlandsfonden erbjuder lån, konvertibla skuldebrev och olika typer av garantier till företag i norra Sverige. Särskild uppmärksamhet ska ägnas Norrbottens län och inlandskommunerna. Förslaget syftar till att möjliggöra för små och medelstora företag inom bygg- och bostadsutvecklingsbranschen i Norrland att få ihop andelen eget kapital i kalkylen.

Utredningen har tagit del av att fondens styrelse den 28 maj 2024 beslutat att genomföra ett antal pilotprojekt i syfte att pröva en finansieringsmodell som kompletterar traditionell bostadsfinansiering från bank och privat kapital.<sup>30</sup> Målet är att minska marknadens tveksamheter (risk) och därigenom tidigarelägga byggstarter.

Utredningens andra förslag är införandet av en ny statlig kreditgaranti. Den befintliga kreditgarantin fungerar inte optimalt för kommuner med en historia av svag bostadsmarknad men där efterfrågan på bostäder redan har ökat, eller förväntas öka, radikalt. Utredningen bedömer att detta dels beror på att den regel som syftar till att göra kreditgarantin tillämpbar i områden med låga marknadsvärden inte är anpassad till aktuella produktionskostnader, dels på att avgiften för kreditgarantin som är baserad på en uppskattning av risken på den aktuella marknaden, gör kreditgarantin verkningslös. Förslaget som lämnas om en ny kreditgaranti för etablerings- och expansionskommuner är konstruerad för att svara mot just dessa brister som den nuvarande kreditgarantin har i förhållande till aktuella orter. Förslaget är vidare skrivet för att vara tillämpbart i etablerings- och expansionskommuner och omfattar således även till exempel Karlskrona, Ludvika, Mariestad och Timrå.

---

<sup>30</sup> <https://norrlandsfonden.se/nyheter/norrlandsfonden-vill-oka-bostadsbyggandet-i-norra-sverige-genom-att-erbjuda-kompletterande-finansiering/>

Det tredje förslaget utredningen lämnar är att det införs en statlig hyresförlustgaranti, som innebär att staten under vissa förutsättningar garanterar en viss del av hyresintäkterna under en avgränsad period eller, omvänt, att staten ersätter hyresförluster och hyresbortfall. Tidsperioden ska vara avgränsad, men inte alltför kort, då syftet är att avlasta en del av den risk som en tänkbar investerare upplever inför att bygga nya hyresbostäder i eller runt en omställningskommun. Garantin bör efter en inledande period trappas av för att så småningom upphöra helt. Även detta föreslås vara tillämpligt i etablerings- och expansionskommuner.

De tre förslagen kompletterar varandra och utredningen föreslår att de genomförs som ett paket. Utredningen erfar att marknadens aktörer i det här läget vittnar om att såväl hängslan som livrem behövs för att få i gång ett tillräckligt bostadsbyggande i berörda orter. Vidare är det utredningens bedömning att den aktuella situationen, där små kommuner som tidigare haft en vikande befolkningsutveckling ska ta emot mycket stora industrisatsningar och möta dessa med kraftiga insatser för befolkningsförsörjning, är unik i modern tid. Det innebär att det är svårt att helt förutse hur insatserna kommer att falla ut, vilket gör att ett paket med olika insatser har bättre förutsättningar att bli framgångsrikt än en satsning på enbart ett verktyg för ökat bostadsbyggande. Här ska även tilläggas, att det i paketet finns en asymmetri i den bemärkelsen att tillämpbarheten för de tre förslagen inte är jämnt fördelad över landets etablerings- och expansionskommuner. Norrlandsfonden är endast verksamt i Sveriges fem nordligaste län (Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland, Jämtland och Gävleborg), och förslaget om kapitaltillskott till Norrlandsfonden för att finansiera bostadsbyggande kan därför inte gälla andra län än dessa.

## **5.2 Länsstyrelserna som plattform för samverkan**

Under de möten som utredningen hade under arbetet med att ta fram förslag för statliga insatser för ett ökat bostadsbyggande och som lämnats i en delrapport, uppstod en tillsammanskänsla: ”Under de möten utredningen haft under hösten, i olika konstellationer med kommuner, länsstyrelser, byggaktörer, bostadsutvecklare och industriföretag, har en känsla av samhörighet uppstått – ”detta behöver vi göra tillsammans”. I stället för att lista insatser som någon annan behöver göra för att det ska vara möjligt att åstadkomma fler bostäder i attraktiva livsmiljöer har dessa aktörer samlats inom sina olika grupper och arbetat fram egna åtaganden – ”det här kan vi (till exempel byggaktörer) göra för att bidra”. Utredningen samlade in åtaganden från aktörerna (se vidare avsnitt 3.2 och 3.3. i delrapporten).<sup>31</sup>

Utredningen konstaterade att det uppstått ett momentum, skapat av den kraft som de stora industriinvesteringarna innebär för berörda kommuner i kombination med den krismedvetenhet som uppstått till följd av det helt avstannade bostadsbyggandet, ett momentum som bör förvaltas väl. Här finns goda möjligheter till utveckling. Med

---

<sup>31</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2024/00382.

utgångspunkt i den beskrivna tillsammanskänslan gör utredningen bedömningen att det finns goda möjligheter att åtagandena kan leda till regionala och/eller lokala överenskommelser.

Under hösten 2023 togs initiativ av både Länsstyrelsen i Västerbottens län och Länsstyrelsen i Norrbottens län för att inleda olika former av ökad samverkan i syfte att underlätta för både nyproduktion och främja hållbar bostadsförsörjning inom det befintliga beståndet. Nedan redogörs i korthet för hur arbetet fortskridit sedan utredningens delrapport publicerades i februari 2024.

#### *Bostäder i Västerbotten (BoVä)*

I utredningens delrapport presenterades det arbete för en konjunkturöverbyggande samverkan som initierades av Länsstyrelsen i Västerbotten under hösten 2023.<sup>32</sup> En styrgrupp bestående av både representanter från kommuner, region, byggbolag, fastighetsägare, bostadsutvecklare och arkitekter hade då bildats och en gemensam målbild antogs i februari 2024: ”Med en hållbar samhällsomvandling i fokus och med sikte på 20 000 långsiktigt hållbara bostäder till 2030 ska vi, med de resurser och verktyg som står oss till buds, tillsammans upprätthålla takten i bostadsbyggandet.”

Under sensvåren 2024 har arbetet tagits vidare i arbetsgrupper för att identifiera konkreta aktiviteter: mäta och följa upp, generella detaljplaner, kvalitet/hållbarhet och attraktiv bygggrätt, affärsmodeller samt bygg- och produktionskostnader. Utredningen har tagit emot förslag från BoVä avseende statliga insatser för att få i gång bostadsbyggandet och för dessa vidare.

#### *Bostäder i Norrbotten (BoNo)*

På initiativ av Länsstyrelsen i Norrbottens län har sammanslutningen Bostäder Norrbotten (BoNo) bildats. Den syftar till att genom privat och offentlig samverkan överbygga konjunkturedgångens effekter på bostadsmarknaden i Norrbottens län. Gruppen arbetar med en långsiktigt hållbar samhällsomvandling i fokus och med sikte på ökat bostadsbyggande i länet. BoNo:s arbete syftar till att öka berörda aktörers gemensamma förståelse för bostadsbyggandets förutsättningar och behov samt att bearbeta utmaningar tillsammans. Samarbetet skapar även en plattform för påverkan regionalt och nationellt. En arbetsgrupp har startats för att kunna konkretisera förslagen utifrån ett antal fokusområden.

Utredningen har följt de båda länsstyrelsernas initiativ, som beskrivs ovan, och ser att de har stor potential. Här finns en möjlighet att inom ramen för dessa båda initiativ skapa regionala överenskommelser om metodutveckling för snabbt bostadsbyggande i attraktiva livsmiljöer. Tillsammans kan de aktörer som ingår i arbetet testa vägar för att snabbare än vanligt planera och bygga bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer. Med en utvecklad struktur för såväl ledning som uppföljning, dokumentation och spridning kan metoder utvecklas. Försök

---

<sup>32</sup> Ibid.

som faller väl ut kan vara användbara på andra platser i landet som kommer att ta emot större industrietableringar eller expansionen.

Den dramatiska nedgången i bostadsbyggande kommer ställa krav på en mer aktiv samverkan mellan offentlig och privat sektor för att tillsammans underlätta för nödvändigt bostadsbyggande. Länsstyrelserna har sedan tidigare en nära samverkan med region, kommun, näringsliv och Trafikverket. Nu krävs en mer aktiv samverkan för att göra mer med de resurser som står till buds – en konjunkturöverbyggande samverkan för ett ökat bostadsbyggande. Utredningen konstaterar att länsstyrelsen är en lämplig aktör för att koordinera ett sådant arbete.

Länsstyrelserna skriver i sitt budgetunderlag att den gröna omställningen, som i stort är näringslivsdriven, handlar om en hel samhällsomvandling och byte av ekonomisk struktur. Omställningens flerdimensionella utveckling gör att behovet av en samordnande aktör är större än någonsin, särskilt på regional nivå, i hela landet. Det krävs en effektiv samordning som kan väga in olika intressen utifrån ett brett samhällsintresse, och samtidigt värna de starka statliga intressen som finns på området. Omställningen ställer stora krav på samordning, hållbar samhällsplanering och en effektiv tillståndsprocess.<sup>33</sup>

Länsstyrelsen äskar medel för en treårig satsning på konjunkturöverbyggande samverkan, i syfte att ytterst tydliggöra statens roll i respektive län samt dess betydelse för och bidrag till det fortsatta arbetet med att främja en hållbar utveckling på regional nivå. Det handlar om resurser för att främja länets utveckling, samt tydliggöra ett samordningsuppdrag i förhållande till den samhällsomvandling som den gröna omställningen innebär.

Det övergripande målet, som utredningen formulerat och som aktörerna instämmer i, är att tillsammans och snabbare än vanligt åstadkomma fler bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer i Norrbottens och Västerbottens län. Att våga pröva sig fram är vidare något som krävs för att på kort tid i ogynnsamt marknadsläge planera och bygga bostäder i väl gestaltade och attraktiva livsmiljöer. Det kräver såväl en extra växel som en stödjande struktur.

De båda länsstyrelserna har, och kommer framgent att ha, en viktig roll för ett ökat bostadsbyggande. Myndigheterna kan fungera som en viktig arena när många aktörer är inblandade. Genom en ökad horisontell samverkan mellan aktörer kan tidplaner kortas och kostnader minskas. Utredningen stödjer det äskande om medel för en treårig satsning på konjunkturöverbyggande samverkan som länsstyrelserna lämnat.

### 5.3 Förslag till vidare arbete

I detta avsnitt lämnar utredningen ett antal förslag till vidare arbete. Utredningen bedömer nedan insatser som värdefulla för att underlätta för ett ökat bostadsbyggande, men har inte

---

<sup>33</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: Fi2024/00571.



haft möjlighet att arbeta fram färdiga förslag inom den begränsade tid som stått till utredningens förfogande.

Det kommer att krävas att flera olika verktyg för att åstadkomma en fungerande bostadsmarknad i expansionskommuner. Utredningen ser att det finns potential i följande insatser:

#### *Utveckla Statens bostadsomvandling*

Statens bostadsomvandling (Sbo) är ett statligt ägt bolag som bygger om befintliga fastigheter för att skapa fler bostäder för äldre på svaga bostadsmarknader. Fler moderna bostäder på en ort ökar rörligheten på den lokala bostadsmarknaden och äldre erbjuds ett tryggt, centralt beläget boende. Sbo investerar och bär risken för nedskrivning av fastighetsvärden. Med det samhällsuppdrag som Sbo har, är det möjligt för företaget att investera i större ombyggnationer av fastigheter även om fastighetens marknadsvärde efter ombyggnad är lägre än produktionskostnaden. Arbetet sker i nära samarbete med kommunen och dess bostadsbolag

Under den senaste 10-årsperioden har omkring hälften av Sveriges kommuner haft en svag befolkningsutveckling. Omkring 20 procent av kommunerna i landet har haft en negativ befolkningsutveckling. Konsekvenserna för många kommuner blir en ansträngd ekonomi, höga skattesatser och områden med svag bostadsmarknad. Samtidigt har andelen äldre växt och blivit en större andel av befolkningen. År 1960 utgjorde personer i åldrarna 65 år och uppåt 11,8 procent av Sveriges befolkning, idag är den siffran 20,6 procent.

Många äldre personer bor kvar i sina bostäder trots att de hellre skulle vilja bo på annat sätt. Sbo:s egna undersökningar visar att nära 40 procent av bostäderna i bolagets ombyggda fastigheter bebos av äldre som flyttat från småhus. Genom Sbo:s verksamhet frigörs således småhus på orter där det i regel inte byggs nytt och blir tillgängliga för nya hushåll, samtidigt som äldre får en bättre anpassad bostad.

Flera av de kommuner som utredningen arbetat tillsammans med i norra Sverige ser Sbo:s potential för att bidra till bättre förutsättningar för bostadsförsörjningen i den egna kommunen. Utredningen delar denna uppfattning och föreslår att Sbo ges ett kapitaltillskott så att företagets verksamhet kan utökas och fler kommuner som står inför att ta emot stora företagsetableringar kan ges möjlighet till samarbete med Sbo.

#### *Underlätta sanering av förorenad mark*

Det finns totalt omkring 80 000 förorenade områden i landet. Ungefär 1 000 av dessa bedöms medföra mycket stora risker och behöver sannolikt åtgärdas. Ytterligare cirka 7 000 områden bedöms utgöra stor miljö- och hälsorisk och skulle också behöva åtgärdas. En del av dessa områden utgör attraktiv mark för bostadsbyggande. Då flertalet av de kommuner som har tagit emot, eller står i färd med att ta emot, större företagsetableringar är kommuner

som tidigare varit industriorter finns skäl att anta att en icke oansenlig del av den mark som kan vara aktuell för bostadsbebyggelse i dessa kommuner, utgörs av förorenad mark.

Naturvårdsverket (NVV) fördelar stöd för sanering av förorenad mark. Under de senare åren har två faktorer helt förhindrat eller kraftigt försvårat fördelningen av dessa medel: dels Covid19-pandemin, dels en granskning av stödet av EU-kommissionen som pågick 2019–2021. Detta har inneburit att de medel som funnits tillgängliga inte har gått åt. De granskade bristerna i stödförordningen har nyligen blivit lösta och utgör inte längre ett hinder.

De projekt som tidigare pausats med anledning av ovan, är nu redo att gå in i till åtgärdsfas. Det innebär att det kommer att finnas en stor efterfrågan på de anslagna medlen framöver. Enligt uppgift från Länsstyrelserna och NVV ser anslaget ut att bli fulltecknat 2025 och övertäckat från 2026 och framåt. Detta gäller med bibehållna anslagsnivåer. I budgetpropositionen för 2024 aviseras dock en sänkning av anslaget från 2026.

Beaktat ovanstående kommer konkurrensen om anslaget att hårdna. NVV kommer då att behöva prioritera hårdare. Skulle anslaget minskas från och med 2026, som aviserats, kommer färre åtgärdsprojekt att kunna finansieras. Det finns en risk att NVV kommer att få svårt att motivera statlig finansiering för saneringsåtgärder inför bostadsbyggande, och i stället prioritera sanering av mark som ska användas i andra syften.

Utredningens bedömning är att detta stöd kommer att vara en viktig faktor för att tillgängliggöra mer byggbar mark för bostadsändamål runt om i landet. Särskilt viktigt kan detta vara för de kommuner som står i färd med att ta emot stora industrietableringar. Utredningen föreslår att anslagsnivån bibehålls på nuvarande nivå framöver i stället för att sänkas. Utredningen föreslår också att det säkerställs att Länsstyrelserna och Naturvårdsverket, som båda hanterar stödet, har tillräckliga resurser för att i rimlig tid handlägga det.

#### *Främja etableringen av byggemskaper för ett ökat byggande på landsbygden*

En byggemskap är en grupp människor som utifrån sina egna ambitioner tillsammans planerar, låter bygga och sedan använder en byggnad. Antalet bostäder som initierats och uppförts av byggemskaper utgör en mycket liten andel av det samlade bostadsbeståndet. Antalet byggemskaper är få men intresset ökar, konstaterar Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning i sitt betänkande.<sup>34</sup>

Det finns ett statligt stöd till byggemskaper. När stödet infördes avsåg regeringen dels att hjälpa påbörjade byggemskaper att nå sitt mål att bygga nya hem tillsammans, dels att öka kunskapen om byggemskaper hos samhällsaktörer. Stödet är i dagsläget avgränsat till ekonomiska föreningar.

---

<sup>34</sup> Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14).

Boverket har gjort en uppföljning och preliminär utvärdering av de byggemenskaper som under 2020 och första halvåret 2021 beviljats stöd i enlighet med förordning 2019:676. Boverket konstaterar att startbidraget har kommit till användning dels för att möjliggöra alternativa boendeformer i tillväxtregioner, dels för att kunna möta en begränsad men väl definierad efterfrågan på svaga marknader. I båda fallen handlar det om bostadsprojekt som tillkommer på initiativ av intressegrupper inom civilsamhället, där och när det saknas kommersiella byggaktörer som är beredda att möta gruppens behov och önskemål på kommersiella villkor.

Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjning konstaterar i sitt betänkande att byggemenskaper kan främja bostadsförsörjning på svaga marknader genom att tillgodose de behov som de byggande har. De kan vara direkt avgörande för att få till stånd bostäder på platser där det saknas intresse från kommersiella byggaktörer.

Denna utredning delar Utredningen om en socialt hållbar bostadsförsörjnings uppfattning om den potential som byggemenskaper har och stödjer de förslag som lämnas avseende byggemenskaper i betänkandet Sänk tröskeln till en god bostad (SOU 2022:14) i syfte att för att främja etableringen av byggemenskaper för ett ökat byggande på landsbygden.

#### *Främja ett bättre nyttjande av det dolda bostadsutbudet*

Tidigare samordnare med uppdrag att främja koordinering av insatser för hållbart samhällsbyggande i Norrbotten och Västerbottens län, Eva Nordström, lyfte i sin rapport det potentiellt dolda bostadsutbud i Norrbotten och Västerbottens län som borde kunna nyttjas bättre.<sup>35</sup> Det är bostäder som idag används som sommarhus alternativt står tomma. Många av dessa finns på pendlingsavstånd till de stora företagsetableringarna. En del har en otillräcklig boendestandard, till exempel kan det saknas åretruntvatten, 3-glasfönster, el, avlopp, tillräcklig isolering eller liknande, och är i behov av renovering.

Ett annat hinder för att bättre kunna utnyttja det s.k. dolda bostadsutbudet har kommit utredningen till känna i kontakt med Hej hemby, ett inflyttning- och bostadsprojekt i Tornedalen som drivits sedan 2020. De beskriver att de i kontakt med fastighetsägare och kommuner har uppmärksammat att bostadshus blir stående tomma på skogsfastigheter på grund av bestämmelser i Fastighetsbildningslagen (1970:988). Utredningen gör antagandet att detta är ett något som är relevant inte bara för Tornedalen utan även i andra delar av Norrbottens län såväl som i Västerbottens län.

I Tornedalen finns en stor andel äldre hus och gårdar som ingår i en större fastighet där ägarens huvudintresse med innehavet är värdet av skogen på fastigheten, inte att bo i bostadshuset eller bruka marken intill. Ägarna till fastigheterna är antingen äldre personer som vill avvakta arv eller arvingar bosatta i andra kommuner. I många fall är antalet delägare stort vilket i vissa fall bromsar användningen av hus och byggnader som permanentboende.

---

<sup>35</sup> Diarienummer i Regeringskansliet LI2023/02240.

Intresset för att äga skog i norra Sverige ökar, vilket kan innebära en risk att än fler fastigheter köps upp för skogens skull av personer ej bosatta i området vilket kan medföra att ett ännu större antal möjliga bostadshus kommer att stå obebodda.

Hej Hemby har i kontakt med fastighetsägare till skogsfastigheter uppfattat att många upplever det som komplicerat och dyrt att göra en avstyckning, i förhållande till det förväntade värdet av den nya fastigheten. Avstyckningar görs sällan för att frigöra bostadshus till försäljning. För att öka värdet på ett hus som styckas av/klyvs från en större fastighet behövs fastigheten bildas så att den är attraktiv på marknaden och får ett högre värde; dels för att attrahera köpare och möjliggöra nyttjande för bostadsändamål.

Lagstiftningen gällande lämplighetsvillkor vid fastighetsbildning av jordbruks- och skogsbruksfastigheter samt kombinationsfastigheter förutsätter att lantmäterimyndigheterna som rättstillämpande myndighet gör prövningar av fastighetens lämplighet i de enskilda fallen. Detta gäller även när det inte finns några motstridande intressen. Att de enskilda fastighetsägarna inte kan förutse utfallet av ansökan om fastighetsbildning och därmed inte kan påräkna en viss exploatering eller utövning av en viss kombinationsverksamhet kan upplevas som problematiskt. En översyn av regelverket skulle således skapa förutsättningar för en effektivare fastighetsbildningsverksamhet hos lantmäterimyndigheterna. Dessutom skulle förutsebarhet gällande rättstillämpningen hos den enskilde öka.

Utredningen föreslår att regeringen tillsätter en utredning som ska se över det befintliga regelverket i 3 kap. fastighetsbildningslagen avseende kombinations-, jordbruks- och skogsfastigheters utformning. Syftet är att skapa ökade möjligheter till sådan fastighetsbildning. Hänsyn ska tas till bland annat målen för landsbygd, livsmedel och areella näringar. Utredningen ska analysera i vilka fall det enskilda intresset av en viss fastighetsbildningsåtgärd kan väga tyngre än det allmänna intresset mot en sådan åtgärd.

## 6. Malmfältskommunernas ofrivilliga samhällsflyttar och dess konsekvenser

De fem kommuner som omfattas av utredningens uppdrag delar utmaningen att de är kommuner som tills nyligen haft negativ eller endast svagt positiv befolkningsutveckling och som nu befinner sig i, eller är på väg in i, en fas av kraftig tillväxt med anledning av etableringen eller expansionen av större industrier. Den samhällsomvandling som sker med anledning av de större företagsetableringarna och företagsexpansionerna är av en historisk omfattning, konstateras i utredningens uppdrag. Två av dessa fem kommuner, Gällivare och Kiruna, delar utöver detta en erfarenhet och en status som gör dem unika i Sverige: de har under det senaste decenniet genomfört, och genomför i skrivande stund, omfattande samhällsflyttar. I Kiruna pågår sedan femton år flytten av en stor del av Kiruna tätort, från en plats till en annan. I Gällivare avvecklas orten Malmberget, medan det sker en utveckling av Gällivare tätort och (framförallt) byarna Koskullskulle och Reepisvaara.

Tätorterna Kiruna (Kiruna kommun) och Malmberget (Gällivare kommun) är delvis belägna ovanpå malmfyndigheter. De flyttar som nu pågår i båda kommunerna orsakas av LKAB:s

gruvnivåer MUJ 1250 i Malmberget och KUJ 1365 i Kiruna.<sup>36</sup> Beslut om dessa nya gruvnivåer fattades av LKAB:s styrelse 2008, och invigdes 2012 respektive 2013. Totalt kommer en fjärdedel av Malmfältens befolkning 10 000 boende och 5000 bostäder att behöva ha flyttat fram till dess att de nya gruvnivåerna tas ur bruk runt år 2035. Även det lokala näringslivet, verksamhetslokaler, kommunal såväl som statlig infrastruktur och berörda samebyars flyttleder påverkas direkt. Övriga invånare påverkas bl.a. indirekt av en förändrad stadsbild.

Kiruna och Gällivare kommuner går således in i denna historiskt omfattande samhällsomvandling innan de hunnit avsluta den pågående samhällsflytten. Kiruna kommun konstaterar att 'för att Kiruna kommun ska kunna bidra till den gröna industriomställningen i norra Sverige och den expansion som denna medför, behöver kommunen innan dess utökat stöd att hantera fler av stadsflyttens effekter.'<sup>37</sup>

Riksrevisionen granskade år 2017 regeringens och LKAB:s planering av investeringarna i nya gruvnivåer. LKAB har, enligt minerallagens ersättningsbestämmelser, en skyldighet att ersätta fastighetsägare för de bostäder som måste rivas. Men det kan uppkomma fler effekter på miljö, arbetsmarknad, fastighetsägare, rennäring och kommunal service än vad LKAB tar hand om. I sammanfattning visade granskningen följande:

Granskningen visar att regeringen inte identifierade investeringens totala effekter eller klargjorde statens och berörda kommuners ansvar i samhällsomvandlingen. Inga analyser har gjorts för att bedöma om rådande ansvarsfördelning är det mest effektiva sättet att genomföra samhällsomvandlingar. Riksrevisionen bedömer att regeringen inte har gett LKAB och övriga involverade parter tillräckligt ändamålsenliga spelregler för samhällsomvandlingen. Det riskerar att få negativa konsekvenser för bolaget och omgivande samhälle.

Regeringen bör vid kommande samhällsomvandlingar låta analysera den samhällsekonomiska lönsamheten, samt de totala effekterna för bolaget och omgivande samhälle. Därefter bör en rättslig analys klarlägga om det befintliga regelverket är ändamålsenligt för att säkerställa en effektiv hantering av samhällsomvandlingen. Analysen bör också klargöra gränsen för det offentliga åtagandet och ansvarsfördelningen mellan stat, kommun och bolag i sådana situationer.

Regeringen svarade på Riksrevisionens rapport i en skrivelse år 2018.<sup>38</sup> Ingen uppföljning av de rekommendationer som lämnades av Riksrevisionen med anledning av granskningen har sedan gjorts.

---

<sup>36</sup> KUJ är en förkortning för Kiirunavaara under jord och MUJ för Malmberget under jord. 1365 respektive 1250 anger respektive gruvnivås lokalisering i meter under jord.

<sup>37</sup> "Stadsflyttens effekt på Kiruna kommun – en analys" (Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/03258).

<sup>38</sup> Regeringens skrivelse 2017/18:170.

## 6.1 Sammanfattning av skrivelser från kommunerna

Kiruna kommun har inkommit med en skrivelse till regeringen, ”Stadsflyttens effekt på Kiruna kommun – en analys”.<sup>39</sup> Så har även Gällivare kommun gjort, ”Samhällsflyttens effekt på Gällivare kommun – en analys”.<sup>40</sup> Kiruna redogör i skrivelsen för de såväl positiva som negativa effekter på lokalsamhället som stadsflytten har haft, varav de negativa dels är sådana som kommunen och LKAB tillsammans kunde förutse, dels sådana som inte kunde förutses i ett tidigt skede. Ett exempel på det senare är att kommunens anläggningstillgångar ökat kraftigt med anledning av stadsflytten, vilket fått starkt negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. Denna utmaning är vad Gällivare kommun valt att fokusera på i den skrivelse som kommunen inkommit med till regeringen.<sup>41</sup>

### *Avskrivningseffekter som en konsekvens av stadsflyttarna*

Framtida kostnader för avskrivning är en negativ konsekvens av stads-/samhällsflytten som båda kommunerna i sina skrivelser framhåller som en av de allvarligaste.

I och med flytten av Kiruna tätort i Kiruna kommun och flytten av MalMBERGET i Gällivare kommun har de båda kommunernas anläggningstillgångar ökat kraftigt i värde under en mycket kort tidsperiod. Kiruna kommun visar i skrivelsen att anläggningstillgångarna ökat till ett värde som kommunen utan en stadsflytt hade kommit upp till först om 40 år.

Då en kommun måste budgetera för ett överskott innebär de kraftigt ökade avskrivningskostnaderna för Gällivare och Kiruna att kommunerna måste säkerställa att avskrivningskostnaderna täcks av kommunens intäkter. Ska inte kommunen höja skatten avsevärt, behöver i stället kostnaden för de kommunala verksamheterna minska i den grad som motsvarar de ökade avskrivningskostnaderna.

Stadsflyttarna innebär inte att skattebasen ökar, utan att delar av kommunens bebyggelse flyttas från en plats till en annan. Kommunens skatteintäkter ökar således inte. Kommunernas avskrivningskostnader kommer, på grund av stadsflyttarna, att nästan fördubblas procentuellt mot skatteintäkterna.

### *Bristande kapacitet för megaprojektet att flytta en stad*

Att flytta en hel, eller delar av, en ort ställer höga krav på kommunens organisation som har ansvar för planläggning av mark och vatten genom plan- och bygglagen. För ett så omfattande samhällsplaneringsprojekt krävs spetskompetens inom projektledning, samhällsplanering och flera olika ingenjörskategorier, beskriver Kiruna kommun i skrivelsen. Det är behov som på grund av stadsflytten ligger på en betydligt högre nivå än hos befolkningsmässigt jämförbara kommuner. Till detta läggs att båda kommunerna har en generellt sett överhettad arbetsmarknad där de flesta sektorer har svårt att rekrytera tillräcklig

---

<sup>39</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/03258.

<sup>40</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2024/00345.

<sup>41</sup> ”Samhällsflyttens effekt på Gällivare kommun – en analys” (Diarienummer i Regeringskansliet: LI2024/00345).

och adekvat kompetens. En överbelastad kommunal organisation som ställs inför stora projekt utan tillräcklig kapacitet och kompetens att styra projektet innebär stora risker.

Kiruna kommun efterfrågar i sin skrivelse en dialog med regeringen om hur ett statligt processtöd för frågor kopplade till stadsflytten skulle kunna utformas.

## 6.2 Deluppdrag som berör nytt sjukhus i Kiruna

Utredningens deluppdrag att ”främja samverkan mellan berörda aktörer som nämns i ärendet ”Skrivelse från Kiruna kommun om förvärv av mark för nytt sjukhus” (LI2023/02828)” är en av de uppgifter utredningen haft som specifikt berör Malmfälten. Skrivelsen syftar till att informera Statens Fastighetsverk (SFV) om Kiruna kommuns behov av att förvärva mark av staten för att uppföra ett nytt sjukhus. Utredningen har under uppdragets gång haft kontakt med Region Norrbotten och Kiruna kommun i ärendet. Sedan skrivelsen inkom till Regeringskansliet har regeringen fattat beslut om avyttring av den efterfrågade marken.<sup>42</sup> Utredningen gör därmed bedömningen att ärendet som avses i deluppdraget inte kräver någon ytterligare åtgärd och bör kunna avslutas.

## 6.3 Förslag till hantering

De två kommunerna är helt unika i ett specifikt avseende, de är i symbios med gruvverksamhet. De hade inte funnits utan gruvorna. I den meningen går det inte att jämföra med Sveriges övriga 288 kommuner. Den industriella omsättningen är en faktor 10 större än den kommunala. I den meningen råder inte jämbördiga förhållanden. Kommun och företag kommer att leva i symbios även framöver. Båda är beroende av en god samhällsutveckling, god gestaltad livsmiljö och ett välfungerande välfärdssystem.

Utifrån de samtal som utredningen fört och den dokumentation som utredningen tagit del av, gör utredningen bedömningen att en uppföljning av Riksrevisionens granskning från 2017 bör göras.<sup>43</sup>

Vidare bör en särskild utredare få i uppdrag att göra en bred genomgång som kan ta hänsyn till flera aspekter som ekonomi, fysisk planering, markanvändning, samt lämna förslag till en tydligare ansvarsfördelning mellan kommun, stat och bolag. Arbetet bör även omfatta en utvärdering av hur de ekonomiska effekterna av samhällsflyttarna långsiktigt påverkar kommunernas kapacitet, och att föreslå åtgärder för säkra en balanserad kommunalekonomisk utveckling som också ger möjligheter till fortsatt industriell expansion och en långsiktigt hållbar samhällsutveckling.

## 7. Fortsättning följer

Den pågående samhällsomvandlingen i norra Sverige har genererat en stor mängd erfarenheter. Det är erfarenheter som aktörerna delar med sig av. Det omedelbara lärandet

<sup>42</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: LI2023/03108.

<sup>43</sup> Omvandlingen av Kiruna och Malmberget – bristande underlag hos regeringen och LKAB (RiR 2017:34).

och delningen av erfarenhet är något som på ett positivt sätt kännetecknat samordnarens arbete. Det råder också en stor efterfrågan från kommuner och andra intressenter i andra delar av Sverige, där etablering eller expansion pågår eller planeras, på dessa samlade erfarenheter.

Detta var också en av slutsatserna i tidigare rapport från samordnaren, att omvandlingen i norra Sverige helt enkelt måste lyckas för att det också ska få spridning till fler orter.

I avsnitt 4 redogörs för de olika problem som finns i den svenska samhällsorganisationen när det gäller förmåga att hantera riktigt stora etableringar generellt. Problemen har blivit ännu tydligare när utredningen har hanterat frågan om bostads- och befolkningsförsörjning. Även om det ofta är ändamålsenligt att hantera olika problemområden var för sig när det gäller analys och åtgärder så passar inte ett sådant angreppssätt för så breda samhällsomställningar som här diskuteras. De inbördes beroendena mellan olika politik- och insatsområdena är allt för stora för att särskilja dem allt för mycket så att helhet och dynamik går förlorad.

Erfarenheterna från expansionsorterna är att insatser kontinuerligt måste förändras och anpassas. Så har det varit för såväl företag som kommuner. Vidare är det inte uppenbart från start om en kommun har kapacitet att ta emot en större etablering. Varje kommun (och region) kommer också att erfara de problem som expansionskommunerna i norra Sverige gått igenom. I avsnitt 4 speglade vi dessa olika utmaningar. Har kommunen kapacitet? Finns förmåga att samverka över gränser vertikalt och horisontellt? Är planeringsprocesserna effektiva? Med tanke på att fler orter redan nu är föremål för expansion till följd av etableringar och att Sverige mycket sannolikt är inne i en period av återindustrialisering så finns det skäl att dra mer långtgående slutsatser. Samordnarens tidigare rapport växlades över till ett regeringsuppdrag till Tillväxtverket som bland annat ska främja långsiktiga former för samverkan och sprida kunskaper och erfarenheter.<sup>44</sup> Tillväxtverket har också ett övergripande uppdrag nationellt när det gäller omställning och etableringar.

Med några års perspektiv kan samordnaren konstatera att etableringsprocesserna hade fallit ut mycket bättre av mer samordnade och kraftfulla insatser redan från start. Vi har tidigare visat på parallellen med ett nedläggningsbeslut som vanligtvis mobiliserar aktörer över sektorsgränser och nivåer. Det räcker inte med att följa utvecklingen, den måste ledas mycket aktivt. På motsvarande sätt skulle ett beslut om nyetablering eller kraftig expansion mötas av minst lika koordinerade insatser som vid omställning. Rent formmässigt skulle man kunna kalla det för en etableringsperiod där ett insatsteam som representerar olika nivåer och sektorer pekas ut för att koordinera egna men också tillkommande resurser. En etableringsperiod skulle utifrån nu vunna erfarenheter kunna vara fem år. Efter denna tid har sannolikt tillräckligt kommit på plats för att ordinarie strukturer ska kunna hantera omställning.

---

<sup>44</sup> Diarienummer i Regeringskansliet: KN 2023/03505.



Framtidens etableringar måste ledas mer aktivt av team som kan agera gränsgångare mellan lokal och nationell nivå och som involverar representanter från relevanta sektorer. Ett sådant insatsteam bör formuleras i samband med att en etablering beslutas och garanteras erforderligt mandat och resurser. En etableringsperiod bör avgränsas i tiden.