

# Att attrahera och mobilisera för industrietableringar

Batterifabriken i Skellefteå

**Brita Hermelin**

Titel: Att attrahera och mobilisera för industrietableringar

Författare: Brita Hermelin

Omslagsbild:

Centrum för kommunstrategiska studier

Rapport 2023:3

ISBN tryck: 978-91-8075-360-9

ISBN pdf: 978-91-8075-361-6

ISSN: 1402-876X

Linköpings universitet

Centrum för kommunstrategiska studier

Campus Norrköping

601 74 Norrköping

Telefon: 011-36 30 00 (växel)

[www.liu.se/cks](http://www.liu.se/cks)

Tryck: LiU-Tryck, Linköping 2023

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b>	<b>7</b>
<b>1. Inledning</b>	<b>9</b>
Investeringar för industriomvandling in norra Sverige – fokus Skellefteå	10
<b>2. Empirisk studie – material och metod</b>	<b>15</b>
Empirisk bakgrund	17
<b>3. Analysram – ”territoriell governance”</b>	<b>21</b>
<b>4. Resultatredovisning – kapacitet att ta emot batterifabrik i Skellefteå</b>	<b>25</b>
EU och den nationella nivån	25
Regionala/lokala processer: föreställningar, legitimitet och nätverk i samspel	27
<b>5. Avslutande diskussion</b>	<b>37</b>
<b>Referenser</b>	<b>41</b>



## Förord

Runt om i Sverige arbetar kommuner med att attrahera företag att göra stora investeringar inom deras geografiska område. När det sker, och en stor arbetsgivare etablerar sig på platsen, ställs kommunen inför nya utmaningar. Föreliggande rapport, skriven av professor Brita Hermelin, har denna övergripande fråga som sitt fokus. Hon har studerat Skellefteå kommuns insatser för att utveckla samhällsstrukturer i Skellefteå i samband med att Northvolt etablerat industrianläggning för batteriproduktion. Det här utgör ett exempel på en snabb etablering som innebär en radikal samhällsomvandling i kommunen, och där kommunens proaktiva agerande är av yttersta vikt.

Studien har genomförts inom följeforskningsprojektet "Förstudie Regionala Flaggskeppsprojekt" som stöttats av Vinnova (2021-0463). Titeln för forskningsprojektet kopplar till användning av begreppet "flaggskeppsinitiativ" genom EU:s strategiska visioner, initiativ som syftar till storskaliga och sektorsövergripande insatser. Projektledning har skett genom Linköping science park. Resultatet bygger i hög grad på intervjuer med respondenter som representerar Skellefteå kommun, Region Västerbotten samt representanter för staten, företagssektorn och civilsamhället.

Ett viktigt resultat från rapporten är att kommuner som mottagare av den här sortens storskaliga investeringar, behöver betrakta sin samhällsomvandling ur ett mycket brett samhällsperspektiv. Det krävs gemensamma visioner och samordning kring allt från bostadsbyggande och investering i infrastruktur, till frågor som rör utbildning, integration, och platsattraktivitet. En sådan samordning behöver inte bara ske inom politiken och mellan förvaltningsenheter, utan inbegriper också dialoger med civilsamhällets organisationer, det övriga näringslivet liksom med medborgarna.

På Centrum för kommunstrategiska studier hoppas vi att resultatet från studien ska vara av brett intresse för olika kommunala och regionala aktörer för att därigenom bidra till att stimulera den angelägna diskussionen om hur det offentliga kan strategiskt mobilisera för lokal och regional utveckling.

Gissur Ó Erlingsson

Professor i statsvetenskap och vetenskaplig ledare,

Centrum för kommunstrategiska studier



## Sammanfattning

Syftet med den studie som presenteras i föreliggande rapport har varit att bidra till förståelsen för hur mobilisering sker för att skapa samhällsstrukturer i samband med storskaliga investeringar för grön industrialisering. Fokus riktas mot strategier och initiativ genom den offentliga sektorn, där särskilt kommunens agerande står i fokus. Diskussionen i rapporten utgår från en empirisk studie av insatser för att utveckla samhällsstrukturer i Skellefteå i samband med etableringen av en industrianläggning för batteriproduktion. Det här är ett exempel på en mycket snabb etablering som innebär en radikal samhällsomvandling. Det konkreta sammanhanget för studien utgörs av följeforskning inom ett projekt med titeln: "Förstudie Regionala Flaggskeppsprojekt" som har haft stöd från Vinnova (2021-0463). Titeln för forskningsprojektet kopplar till användning av begreppet "flaggskeppsinitiativ" genom EU:s strategiska visioner för utveckling. Sådana syftar på storskaliga och sektorsövergripande insatser.

Till stöd för målsättningen att identifiera lärdomar från processen för etableringen av batterifabriken i Skellefteå analyseras resultatet utifrån en modell med benämningen "territoriell governance". Det är en modell för samhällsutveckling som har utformats i skärningspunkten mellan policy inom EU:s sammanhållningspolitik och forskningen inom fältet för regional utveckling. Modellen tar sin utgångspunkt i det decentraliserade regionala utvecklingsansvaret samtidigt som den integrerar betydelsen av flernivårelationer, och mer konkret beroendeförhållanden som råder mellan regionen/kommunen, staten och EU. Modellen understryker en platsbaserad logik och därmed att insatser för regional/lokal utveckling ska utformas enligt platsens förutsättningar.

Rapporten betonar tre övergripande slutsatser. Den första slutsatsen tar sin utgångspunkt i den decentraliserade processen som sker på den regionala/lokala nivån för att driva utveckling. Den diskussionen lyfter fram hur föreställningar, aktörskap och samverkan samspelar för lokala processer med påverkan på lokal utveckling. Skellefteå kommuns visionsarbete framstår som en samlande process för att formulera en grund för en gemensamma föreställning om vad som är önskvärt och möjligt för den lokala utvecklingen. Gemensamma föreställningar underlättar samverkan och påverkar hur legitimitet skapats. Legitimitet i kombination med tillgängliga resurser ger grund för aktörskap. I samband med etableringen av batterifabriken i Skellefteå finns det många exempel på aktörskap, exempelvis för att investera i mark och byggnation och för att skapa organisering för utbildning.

Den andra slutsatsen handlar om att det decentraliserade utvecklingsarbetet är beroende av interaktion i flernivåsystemet för politik och planering. Nivåerna som det här syftar på omfattar EU, staten och den regionala/lokala

nivån. Det sker intensiva dialoger både "top-down" och "bottom-up" med påverkan på hur det decentraliserade arbetet kan få effekter.

Den tredje slutsatsen pekar på att frågor för regional/lokal utveckling i samband med sådana här storskaliga investeringar, som batterifabriken i Skellefteå utgör, behöver betraktas ur ett brett samhällsperspektiv. Mer konkret omfattar mobiliseringen för regional/lokal utveckling i sådana här fall insatser inom markfrågor, bostäder, infrastruktur, utbildning, inflyttning, integration, och mycket mer; samt behov av att föra dialoger med civilsamhället, medborgarna och de befintliga företagen.



# 1. Inledning

Politiska överenskommelser inom hållbarhetsområdet driver samhällsomställning. En central aspekt av detta är olika insatser med mål att sänka utsläppen av växthusgaser. Med utgångspunkt i sådana insatser som sker i Sverige har EU:s strategier för hållbar utveckling stor betydelse och i det här sammanhanget har EU:s gröna giv – som lanserades under 2019 – ett avgörande inflytande (EC, 2019). Den gröna givna siktar mot att göra Europa till en global ledare för omvandlingen mot klimatneutralitet (EC, 2023). I detta ingår att minska växthusgasutsläppen i EU med 55 procent till 2030 och att uppnå nollutsläpp till 2050. Den gröna givna är en strategi som betonar målen om att uppnå ekonomisk konkurrenskraft och ekologisk hållbarhet integrerat med mål om rättvist samhälle (EC, 2019; Lee-Makiyama, 2021). Genomförandet av den gröna givna vilar på regleringar, handlingsplaner och finanspolitiska åtgärder. I det här sammanhanget är det viktigt att notera att den engelska benämningen för den gröna givna är ”The Green Deal”, dvs. att det är en överenskommelse som ska involvera aktörer inom olika samhällssektorer: den offentliga, privata och civilsamhället.

EU:s policy för grön omställning är en avgörande bakgrund till det som den här rapporten diskuterar, nämligen de pågående investeringarna för industriproduktion som sker i norra Sverige och som i debatten återkommande refereras till som investeringar för grön industrialisering. Mer precist handlar det gröna i det här sammanhanget primärt om att reducera växthusgasutsläpp, även om också andra aspekter ingår, som att exempelvis stärka cirkulära flöden för att reducera uttag av naturtillgångar (EC, 2015). Inom det här temat riktar den här rapporten fokus mot lokal mobilisering i samband med etableringen av en storskalig anläggning för batteritillverkning med lokalisering i Skellefteå. För detta utgör EU:s industriplan, som en del av den gröna givna, en viktig utgångspunkt. Industriplanen beskriver strategier för att stödja det som har kallats ”netto-nollindustri” som betyder att industriproduktion kan ske utan växthusgasutsläpp (EC, 2023; Regeringen, 2023, webbsida). I analyser över hur den gröna givna och dess industriplan ska kunna genomföras betonas att finansiella investeringar utgör en grundläggande utmaning för den storskaliga omvandlingen som detta innebär (Lee-Makiyama, 2021).

Det är viktigt att notera att modeller för hållbar utveckling som stöds av EU:s gröna givna är normativa (Lee-Makiyama, 2021) och att påminna om att det som kallas grön industrialisering – som en del av grön tillväxt – innebär att belastningar på miljön kvarstår (Dunlap och Laratte, 2022). I debatten diskuteras hur ”grönt står mot grönt”, dvs. att klimatåtgärder som exempelvis reducerar det globala växthusgasutsläppet skapar negativ lokal miljöpåverkan genom till exempel mineralutvinning (Deberdt och Le Billon, 2021; Larsson, 2022). Den gröna givna har likheter med en reformistisk strategi för hållbar omställning i linje med modeller för grön tillväxt. Ett sådant förhållningssätt

har i forskningen beskrivits som en medelväg mellan liberala strategier med bas i marknadslösningar och radikala reformer med utgångspunkt i bortom tillväxt (Bina, 2013). Analyser av EU:s gröna giv kommer till slutsatsen att denna strategi är ett uttryck för att mål med fokus på EU:s konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt under de senare åren har kommit att betonas allt starkare jämfört med mål om regional sammanhållning och utjämning (Humer och Rauhut, 2021; Sielker et al., 2021). Dessutom är det att förvänta att breda ramverk utformade genom dialoger där partners från olika samhällssektorer ingår - som EU:s gröna giv är ett exempel på - knappast är perspektivmässigt koherenta. Inom en sådan strategi samsas olika perspektiv på hållbar omställning, där radikala synsätt är representerade samtidigt som det reformistiska synsättet dominerar, integrerat med betoning på tillväxtfrågor.

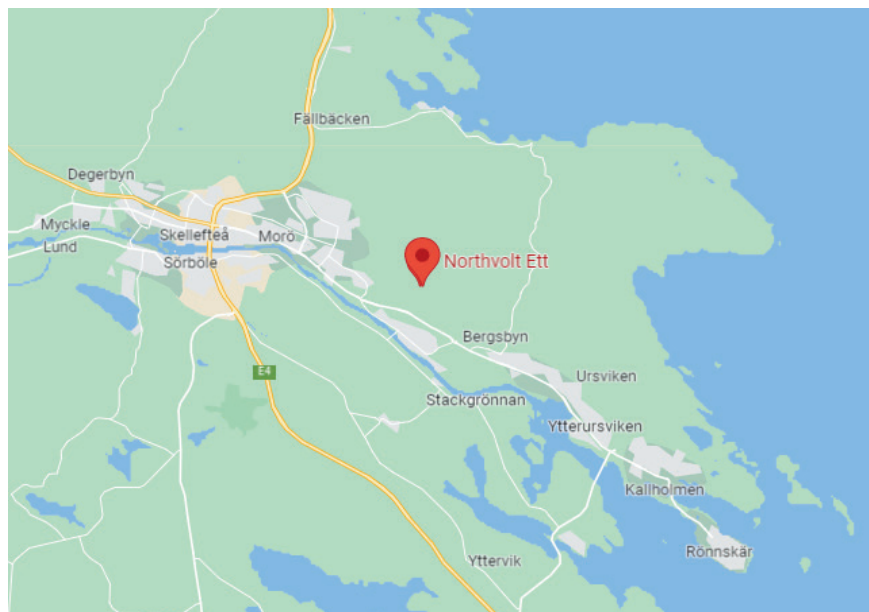
## **Investeringar för industriomvandling i norra Sverige - fokus Skellefteå**

Den här rapporten studerar insatser i samband med investering för grön industrialisering, med fokus på hur detta omfattar mobilisering av resurser genom den offentliga sektorn. Detta görs med grund i en empirisk studie av insatser för att utveckla samhällsstrukturer i Skellefteå i samband med etableringen av en anläggning för batteriproduktion. Denna etablering sker genom företaget Northvolt (Norran, 2023). Etableringen av batterifabriken i Skellefteå är ett exempel av flera pågående investeringar för industriomvandling i norra Sverige (och som här syftar på Norrbotten och Västerbotten). Dessa investeringar har det gemensamt att det sker inom energiintensiva verksamheter som kräver stora mängder elektricitet för sina produktionsprocesser. Grundläggande faktorer som gjort platserna i norra Sverige attraktiva för sådana här industrisatsningarna är god tillgång till förnybar energi och fördelaktiga kostnader för mark (Larsson, 2022).

Att ange siffror för de investeringar som pågår och är planerade för i och med utvecklingen av grön industri i norra Sverige är förknippat med osäkerhet. Men för att ändå ge en bild av omfattningen av investeringar som pågår eller är långt fram i planeringen under perioden för den här studien sammanfattar jag de kvantitativa uppskattningar som regeringens samordnare "för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten" har angett i en rapport från 2022 (Larsson, 2022). Lokaliseringen för dessa etableringar och utvecklingsinsatser är i fem olika kommuner: Kiruna, Gällivare, Boden, Luleå och Skellefteå. Här beskrivs prognoser om att investeringarna kommer att uppgå till över 1 000 miljarder kronor och att detta kommer att medföra en tillväxt med omkring 20 000 sysselsatta inom industrin. Inräknat spridningseffekter till olika näringar och sektorer skulle de här investeringarna i sin helhet kunna leda till en total befolkningsökning med 100 000 personer över en femtonårsperiod (Larsson, 2022).

Det var under 2017 som Northvolts beslut om att lokalisera en produktionsanläggning för batteritillverkning i Skellefteå offentliggjordes. Det som är speciellt för den här etableringen är att den har skett genom en så kallad start-up-verksamhet som under en kort tid har kunnat expandera till ett stort företag. Det rör sig om ett storskaligt projekt som omfattar en investering på omkring 30 miljarder kronor (Tillväxtanalys, 2021). Byggnationen startade 2018 och fabriken var färdigställd för att starta produktionen i december 2021. Strax innan nyår 2022 hade företaget omkring 1 500 anställda (Norrän, 2022b). Anläggningen för batteriproduktion i Skellefteå benämns Northvolt Ett och har sin lokalisering strax utanför tätorten Skellefteå (markerat på kartan i figur 1). Skellefteå är centralort i en kustkommun i Västerbottens län och har kommungräns i norr mot Norrbottens län. Skellefteå kommun ligger strax norr om Umeå – som är Västerbottens residenskommun.

Figur 1. Lokalisering av industrianläggningen för Northvolt Ett.  
Karta ©2023 Google



Northvolts etablering av en batterifabrik i Skellefteå sker inom en bransch vars utveckling drivs av den gröna omställningen. Mer specifikt är det en del av det pågående skiftet i fordonsindustrin till eldrift (Larsson, 2022). Det är bilindustrin som utgör marknaden för de batterier som produceras i Skellefteå och genom Northvolt (Recharge, 2022). Företaget kunde göra sin första kommersiella leverans under våren 2022. Genom att förse bilindustrin med batterier är man en del i omställningen av transportsektorn till fossilfritt och dessutom har man ambitionen att själva produktionen av batterierna ska

vara fossilfri. I ett pressmeddelande beskriver Northvolts VD att ”Vi kommer fortsätta att jobba hårt för att leverera på vårt löfte ... att bygga världens grönaste batteri” (Norran, 2022a).

Northvolts plan för produktionsanläggningen i Skellefteå är att fortsätta växa till omkring 3 000 anställda (Tillväxtanalys, 2021). Till detta tillkommer en lokal så kallad multiplikatoreffekt. Den innebär att den förväntade expansionen av industrisysselsättning vid anläggningen i Skellefteå i sin tur genererar ytterligare efterfrågan på offentlig och privat service samt underleverantörer i olika branscher. Detta skapar spridningseffekter på arbetsmarknaden med ökad sysselsättning inom såväl privat som offentlig sektor (Larsson, 2022; Tillväxtanalys 2021).

Sammantaget gör detta att Northvolts etablering i Skellefteå är radikal i minst dubbel bemärkelse. För det första är den radikal genom ny företagsetablering i en framväxande industribransch. För det andra är den radikal genom dess förväntade påverkan på arbetstillfällena och inflyttning som innebär att en längre period av stagnation i Skellefteå bryts till tillväxt. En av dem som intervjuats för denna studie berättar att Skellefteå kommun, för att möta den förväntade sysselsättningsexpansionen, har satt upp ett mål att attrahera 4 000 inflyttare till kommunen varje år och att växa till 90 000 invånare till 2030. Detta ska betraktas utifrån en befolkningsstorlek 2017 (då beslutet om Northvolts etablering fattades) som var knappt 73 000 invånare.

Regeringens samordnare för industriomvandling i norra Sverige har beskrivit utmaningarna som dessa etableringar medför enligt följande:

- ”Samhällsomvandlingens uppgifter är överväldigande när stagnation ska bytas mot kraftig expansion” (Larsson, 2022, s. 8).
- ”Det som är gemensamt för allt detta är att det är bråttom” (Larsson, 2022, s. 5).

Den här rapporten fokuserar frågan om hur mobilisering sker i Skellefteå inför denna situation med etableringen av anläggningen för batteriproduktion. I det här sammanhanget har den offentliga sektorn en avgörande roll. Insatser som behöver göras omfattar samhällsbyggnad för fysiska strukturer tillsammans med utveckling och förstärkning av en rad olika samhällsfunktioner för att stödja kompetensförsörjning och inflyttning, liksom att stärka platsens attraktionskraft och skapa goda livsmiljöer. För detta krävs investeringar och planering för markfrågor, såväl som ändamålsenlig organisering för utbildning, välfärdstjänster, fritid och kultur. Kommunen har roller inom alla dessa frågor. I många fall innebär detta att samverka med andra aktörer (Tillväxtanalys, 2021).

Mot denna bakgrund är syftet med föreliggande studie att bidra till förståelsen för hur mobilisering sker för att skapa samhällsstrukturer i samband med storskaliga investeringar för grön industrialisering. Mobilisering i samband med etablering av produktionsanläggning för batteritillverkning i

Skellefteå utgör det empiriska fallet. Fokus riktas mot strategier och initiativ genom den offentliga sektorn där särskilt kommunens agerande står i fokus.

Rapporten är indelad i fem avsnitt. I följande avsnitt presenterar jag metod och empiriskt material samt ger en översiktlig beskrivning av lokal utveckling i Skellefteå. Därefter, i avsnitt tre, presenteras analysmodellen som jag använt mig av och i avsnitt fyra presenteras resultatet. Avslutningsvis, i avsnitt fyra, syntetiserar jag resultatet i tre lärdomar om förutsättningar för mobilisering av samhällsresurser och strukturer vid en radikal samhällsomvandling.



## 2. Empirisk studie - material och metod

Det konkreta sammanhanget för studien som presenteras i den här rapporten utgörs av följeforskning inom ett projekt med titeln: "Förstudie Regionala Flaggskeppsprojekt" som har haft stöd från Vinnova (2021-0463). Titeln för forskningsprojektet kopplar till användning av begreppet "flaggskeppsinitiativ" genom EU:s strategiska visioner för utveckling. Sådana syftar på storskaliga och sektorsövergripande insatser. Flaggskeppsinitiativ definieras som:

...långsiktiga och storskaliga forskningssatsningar som banar väg för en ambitiös vision. ... De mobiliserar forskare, akademiker, industri och nationella program för att ta sig an stora utmaningar inom vetenskap och teknik. Resultatet kan medföra positiva förändringar som gynnar samhället och ekonomin och främja EU:s ledarskap inom teknik och industri (EU, 2023 webbsida).

Etableringen av Northvolt Ett i Skellefteå sker inom ett fokusområde för EU:s flaggskeppsinitiativ som kallas "Batteri 2030+" (EU, 2023 webbsida).

För den här studien, som handlar om hur mobilisering sker för att skapa samhällsstrukturer i samband med storskaliga investeringar för grön industrialisering, används fallstudien av etableringen av Northvolt Ett i Skellefteå som ett illustrerande exempel. I genomförandet av studien har jag använt mig av så kallad grå litteratur (dvs. olika typer av rapporter), planeringsdokument, mediaartiklar, webbsidor samt av muntliga källor. I mitt empiriska material är emellertid de muntliga källorna de mest centrala. De individuella intervjuerna jag genomfört har varit genom videosamtal (Teams) och de har varit semi-strukturerade. Sammanlagt bygger studien på 15 individuella intervjuer. Vidare deltog jag i ett studiebesök till Skellefteå (augusti 2022) som organiserades genom det projekt jag har gjort min följeforskning i. Från studiebesöket har jag anteckningar från presentationer och dialoger med nio olika informanter. Några informanter från studiebesöket, men inte alla, överlappar med respondenter för forskningsintervjuerna. Ett intervjutillfälle innebar samtal med flera respondenter. Sammantaget innebär det här att jag under arbetet med den här studien har varit i kontakt med ungefär 25 personer för insamlingen av muntliga data (dvs. intervjuer, presentationer, dialoger).

Vinnova-projektet i sin helhet – som den här studien är genomförd inom – grundar sig i en explorativ och kommunikativ design. Detta har påverkat designen för min följeforskning både med avseende på hur jag samlat in och analyserat empiriskt material. Som en ram för de individuella intervjuerna har jag utgått från en bruttolista över frågor att hantera i samband med en storskalig industrietablering som Northvolt Ett representerar. Denna bruttolista är formulerad utifrån tre huvudteman. Dessa är:

- mjuka strukturer med avseende på förväntningar och synsätt på önskvärd utveckling,

- fysiska strukturer och markfrågor,
- befolkning och kompetens som handlar om inflyttning och lokal livsmiljö samt utbildningsstrukturer.

Formuleringarna av frågor under enskilda intervjuer har i hög grad anpassats utifrån respondentens ansvars- och arbetsområden. Intervjuerna genomfördes under perioden juni 2022 till februari 2023. Merparten av intervjuerna har varit med representanter för offentlig sektor och främst med personer verksamma i Skellefteå kommun och Region Västerbotten. Men jag har även talat med representanter för staten, näringslivsorganisationer och civilsamhället. Jag har fått positivt svar på alla mina förfrågningar till intervjupersoner inom den offentliga sektorn, men några avslag från representanter för den privata sektorn. Det är viktigt att notera att det här materialet utgör ett begränsat urval ur ett stort empiriskt fält. Regeringens samordnare beskriver i sin rapport (Larsson, 2022) att han i sitt uppdrag för norra Sverige har genomfört 2 500 samtal i sitt arbete. Det signalerar bredden av aktörer och processer som de pågående industriinvesteringarna i norra Sverige berör och som den här rapporten har gjort ett utsnitt ur.

Med det sagt vill jag också argumentera för den koncentrerade sammansättningen av respondenter med en tyngdpunkt till kommunorganisationen och regionorganisationen att det empiriska materialet erbjuder ett viktigt underlag till en fördjupad förståelse av det ämne som står i rapportens fokus. Det empiriska materialet beskriver lokala strategier samt återspeglar det lokala perspektivet och föreställningar som råder om vad som är möjligt och önskvärt. Detta reflekterar vad som kan benämnas informella institutioner, dvs. normer och värderingar med inflytande på aktörskap och därmed på vilka insatser som genomförs (Rodríguez-Pose, 2020). För att minska exponeringen av individuella intervjupersoner när resultaten presenteras har jag kategoriserat dem utifrån organisationstillhörighet enligt tabell 1. Sammantaget har jag kategoriserat respondenterna till sex olika organisationstillhörigheter: staten, regionorganisation för Region Västerbotten, kommunal förvaltning och kommunala bolag inom Skellefteå kommun, privat sektor samt civilsamhället som finns i närområdet för Skellefteå.

För analysarbetet av det empiriska materialet har jag använt mig av dataprogrammet Nvivo som stöd, ett verktyg som används inom kvalitativ forskning. Mitt deltagande på flertalet möten med projektets referensgrupp har erbjudit tillfällen att reflektera över studiens frågor och fungerat som inspiration för att arbeta med resultatredovisningen och analysen som presenteras i den här rapporten.



Tabell 1. Muntliga källor.

Individuella intervjuer (i)/studieresa (s)/referensgruppsmöte (ref)	Kod
2 juni 2022 (i)	Stat (1)
24 augusti 2022 (i)	Stat (2)
3 oktober 2022 (i)	Stat (3)
11 augusti 2022 (i); 31 augusti 2022 (s)	Region (1)
19 september 2022 (i)	Region (2)
15 november 2022 (i)	Region (3)
1 juli 2022 (i)	Kommun förv. (1)
12 september 2022 (i)	Kommun förv. (2)
26 januari 2023 (i)	Kommun förv. (3)
2 februari 2023 (i)	Kommun förv. (4)
27 februari 2023 (i)	Kommun förv. (5)
29 augusti (s)	Kommun förv. (6)
30 augusti (s)	Kommun förv. (7)
9 september 2022 (ref)	Kommun förv. (8)
28 juni 2022 (i); 30 augusti 2022 (s)	Kommun bolag (1)
29 augusti (s)	Kommun bolag (2)
31 augusti 2022 (s)	Kommun bolag (3)
21 september 2022 (i)	Privat sektor (1)
29 september (i)	Privat sektor (2)
30 augusti (s)	Privat sektor (3)
30 augusti 2022 (s)	Privat sektor (4)
22 september (i)	Civilsamhälle (1)
30 augusti (s) (i)	Civilsamhälle (2)

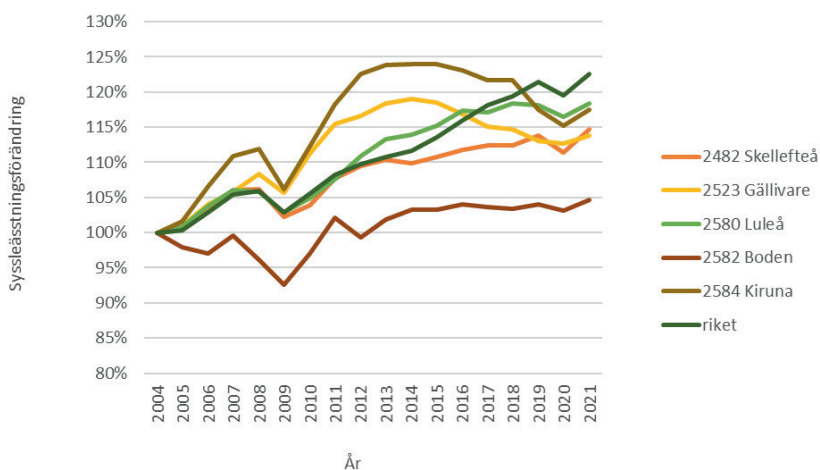
## Empirisk bakgrund

En viktig premis för de pågående investeringarna i grön industrialisering i norra Sverige är att de står i stark kontrast till ihållande befolkningsminskning och förlorade arbetstillfällen för många kommuner i den här delen av Sverige. Av Västerbottens 15 kommuner och Norrbottens 14 kommuner är det endast en – nämligen Umeå – som under perioden 2004 till 2021 har ökat sin sysselsättning i ungefär samma takt som riket i övrigt. Övriga kommuner har haft en lägre sysselsättningstillväxt eller minskad sysselsättning. Över denna tidsperiod minskade hälften av de här 29 kommunerna sin sysselsättning i absoluta tal.

Vad gäller de fem kommunerna i norra Sverige där de pågående industrisättningsarna (vid tiden för studien) är lokaliserade visar diagrammet i figur 2 att sysselsättningsutvecklingen för perioden 2004 till 2021 har varierat. Boden är den

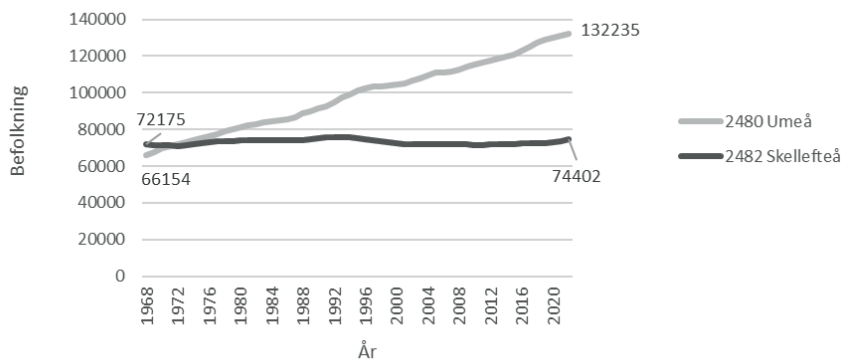
kommun med svagast utveckling medan Kiruna och Gällivare har haft en ostadig utveckling med negativ utveckling mot periodens slut. Luleås utvecklingskurva följer till stora delar rikets. Skellefteå, som är i fokus för den här rapporten, följde ungefär utvecklingen för riket fram till 2014 och har sedan dess haft en lägre tillväxt. Över hela den här femtonårsperioden har sysselsättningen i Skellefteå i absoluta tal ökat med drygt 4 500 sysselsatta som ska jämföras med den förutspådda tillväxten i samband med den etablerade batterifabriken med omkring 6 000 sysselsatta under ett fåtal år (Larsson, 2022).

Figur 2. Sysselsättningsförändring i kommuner med investeringar för grön industri. Förvärvsarbetsdagbefolkning. Källa: SCB, RAMS.

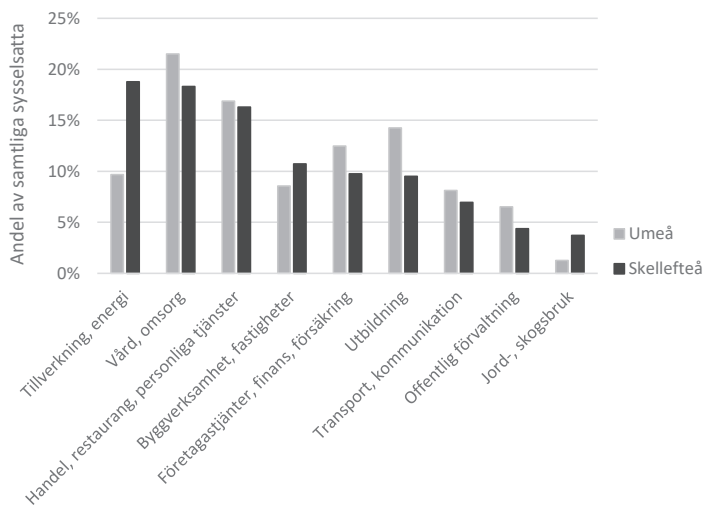


För att beskriva utvecklingen och näringsstrukturen i Skellefteå mer i detalj har jag valt Umeå som jämförelsepunkt. Figur 3 visar att befolkningstalen för Skellefteå och Umeå var ungefär lika i början av 1970-talet med omkring 70 000 invånare. Sedan dess har Umeå ökat sin befolkning radikalt medan Skellefteås invånarantal i stort sett har varit på samma nivå. Dessa kontrasterande utvecklingsvägar har många olika förklaringar. Däribland är Umeås position som residensstad en viktig faktor som är sammankopplad med expansionen av offentlig sektor. Detta omfattar bland annat närvaron av ett universitet och universitetssjukhus samt offentlig administration genom regionen och Länsstyrelsen. Sysselsättningsprofilen (figur 4) för Skellefteå omfattar, i jämförelse med Umeå, höga andelar sysselsatta inom tillverkning och byggverksamhet och låga andelar inom vård och omsorg, utbildning och förvaltning.

Figur 3. Befolkning i Skellefteå och i Umeå, 1968 till 2022. Källa: SCB, RAMS.



Figur 4. Förvärvsarbetande dagbefolkning i Skellefteå och i Umeå, år 2021. Källa: SCB, RAMS.



Ett annat sätt att få en bild av Skellefteås näringsstruktur är att utgå från hur kommunen beskriver detta på sin hemsida (Skellefteå kommun, 2023a, webbsida).

- Batteriproduktion
- Digitala näringar
- Metaller och mineraler (Boliden)
- Energi och Cleantech

- Industri och tillverkning
- Hållbart träbyggande
- Handel och besöksnäring

*(Skellefteå kommun, 2023a, webbsida).*

På hemsidan toppas listan för näringsgrenar av batteriproduktion och där Northvolt är företaget i centrum. Också några av de andra branscherna i listan kan kommenteras för att ge en bakgrund till den lokala näringslivsstrukturen. För branschen ”metaller och mineraler” namnges företaget Boliden. Med grund i värdefulla malmfyndigheter etablerades det här företaget i början av 1900-talet. Denna etablering är en viktig bakgrund till Skellefteås industriutveckling med den lokala industriidentiteten som framkommer genom mina intervjuer. Vad gäller branschen ”energi” är det kommunala bolaget Skellefteå Kraft beskrivet genom det muntliga materialet som Sveriges näst största energibolag (efter Vattenfall). I ett pressmeddelande från våren 2023 beskriver bolaget att man har drygt 800 anställda och att man genomför omfattande investeringar enligt följande:

Under årets fyra första månader gör vi investeringar på 418 miljoner kronor. Den höga investeringstakten beror främst på den snabba utvecklingen i Skellefteåregionen. Det handlar bland annat om att Skellefteå Kraft förstärker kapaciteten i elnätet, att vi höjer effekten från vattenkraften och att vi fortsätter etablera snabbbladdare för elfordon (Skellefteå Kraft, 2023, webbsida)

I listan på kommunens hemsida över den lokala näringslivsprofilen finns också ”hållbart träbyggande” med. Detta är förknippat med satsningen man gjorde för att bygga Sara kulturhus, centralt lokaliserat i Skellefteå. Huset byggdes genom ett kommunalt bolag och är ett av världens högsta trähus (80 meter högt). Det invigdes hösten 2021 och är uppkallat efter författaren Sara Lidman. I februari 2022 såldes Sara kulturhus till SBB (Sara kulturhus, 2023, webbsida).

### 3. Analysram - "territoriell governance"

Det här avsnittet presenterar analysmodellen som senare i rapporten används för att sortera resultatet från studien om utvecklingen i Skellefteå i samband med Northvolts beslut att etablera batterifabriken här. Samtidigt som det insamlade empiriska materialet har ett värde genom att det ger en beskrivning av ett empiriskt fall som har fått stor uppmärksamhet, är det inte en detaljerad beskrivning av förloppet som utgör rapportens primära bidrag. För läsaren som är särskilt intresserad av detta ger boken *Batterifabriken* en god översikt över bakgrund och olika steg i samband med Northvolts beslut om att etablera en produktionsanläggning i Skellefteå (Steinvall, 2021). Min primära ambition med den genomförda följeforskningen är att identifiera överförbara lärdomar från den lokala processen i samband med etableringen av Northvolt Ett i Skellefteå, och att med det som grund kunna bidra till diskussionen om strategier för att skapa förutsättningar för och ta emot sådana stora etableringar.

Till stöd för målsättningen att identifiera lärdomar från processen för etableringen av batterifabriken tar jag min utgångspunkt i en modell med benämningen "territoriell governance". Det är en modell för samhällsutveckling som har utformats i skärningspunkten mellan policy inom EU:s sammanhållningspolitik och forskning inom fältet för regional utveckling. Det är viktigt att notera att begreppet regional utveckling i det här sammanhanget syftar på utvecklingsprocesser som sker över en geografi – ett territorium – och inte ska sammanblandas med benämningen region i dess betydelse av att utgöra en politisk-administrativ enhet i det svenska planeringssystemet. I kontrast till de tydligt definierade administrativa territorierna som utgör regionernas politiska ansvarsområden är geografin för regionala processer varierande och har otydliga yttre gränser. För att minimera risken för sammanblandning av region som geografi från region som organisation gör jag återkommande markeringar då jag syftar på det senare genom att exempelvis skriva ut "regionen som organisation". Vidare väljer jag att skriva regional/lokal utveckling (snarare än regional utveckling) eftersom de processer som beskrivs i den här rapporten handlar om regional utveckling som i hög grad sker i en lokal omgivning med Skellefteå tätort som centrum och med Skellefteå kommun som central aktör.

Modellen för "territoriell governance" introducerade för omkring 15 år sedan och har över tiden etablerats som ett inflytelserikt perspektiv på regional/lokal utveckling (Moodie et al., 2021; Schmitt och Van Well, 2017). Modellens fokus på decentraliserade processer genom samverkan för utveckling integrerat med ett flernivåperspektiv speglar implementeringen av EU:s principer för subsidiaritet och partnerskap. Detta är principer som har varit styrande för EU:s politik för regional tillväxt sedan mitten av 1980-talet (Loughlin, 2007). I ett svenskt perspektiv innebär subsidiaritetsprincipen för regional/lokal utveckling att regionorganisationerna och kommunerna

kommer i fokus. Regionerna har det regionala utvecklingsansvaret och som enligt reglering ska ske i samverkan med bland annat kommunerna. I det svenska politiska systemet har regioner och kommuner samma konstitutionella grundstatus och behandlas på samma sätt av kommunallagen. Konsekvensen är att regioner och kommuner har så kallad sidoordnad kompetens. Med det menas att även om regionerna styr över hela regioner som geografiskt område (där flera kommuner ingår), har regionen ingen hierarkisk beslutanderätt över kommunerna (Loughlin, 2007).

I figur 5 illustreras hur jag använder mig av modellen för ”territoriell governance” som utgångspunkt för analysen av det empiriska materialet. Här är pilar utsatta; dels mellan de olika nivåerna i det politiska flernivåsystemet – för olika planeringsnivåer – och dels inom den regionala/lokala nivån mellan olika element som driver regionala/lokala processer. För att inleda med figurens planeringsnivåer är EU:s inflytande inom området för regional utveckling betydande. Detta utövas genom regleringar, strategier, kanalisering av finansiella stöd, samt organisering för erfarenhetsspridning. För den nationella nivån tar regeringen fram strategier för regional utveckling. Den rådande strategin inom området – ”Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030” (Regeringen, 2020) – har en bred ansats som omfattar frågor om boende, arbete och välfärd, kompetensförsörjning, innovation, entreprenörskap, företagande och tillgänglighet. Denna strategi är dessutom en del av genomförandet av Agenda 2030 (Riksrevisionen, 2022).

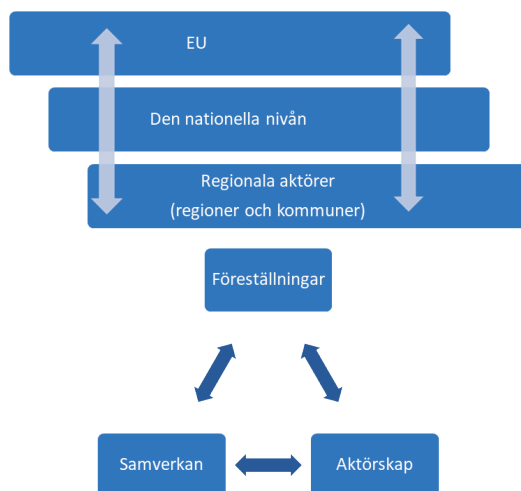
Den här modellen för ”territoriell governance” tydliggör att flernivådimensionen kvarstår som en styrande struktur trots att reformer som genomförts över de senaste decennierna medfört decentralisering inom området för regional utveckling. I Sverige har det regionala utvecklingsansvaret förts över från staten (Länsstyrelserna) till de regionala organisationerna (SFS 2017:583; Tillväxtanalys, 2021). Det decentraliserade regionala utvecklingsansvaret innebär att regionerna förväntas inta en processledarroll i det här sammanhanget. Det här behöver förstås utifrån EU:s styrning för regional utveckling och för vilken de regionala politiska organen utgör de primära mottagarna (Corvers, 2019; Hermelin, 2018). Decentraliseringen av olika ansvar kan emellertid vara av olika karaktär; exempelvis administrativ eller politisk (Piket et al., 2016). I ett EU-perspektiv har det varit en generell trend att statsbidragen inom det här området har ökat och att de egna resurserna inom regionerna genom skatter och avgifter har minskat (Loughlin, 2007). I Sverige kan man se att statens styrning av kommuner och regioner (tidigare landsting) har ökat både i omfattning och detaljeringsgrad. Detta omfattar riktade statsbidrag, kunskapsstyrning samt regelstyrning med rättstillämpning (Statskontoret, 2019).

I den rollen som regionerna tilldelas för regional utveckling ingår det att koordinera aktörer mellan och inom planeringsnivåer. Här ingår även att mobilisera aktörer inom olika samhällssektorer för samverkan och

gemensamma insatser samt att integrera policysektorer. Vidare ska det här ske enligt en "platsbaserad" logik som innebär att insatser för regional/ lokal utveckling ska utformas enligt platsens förutsättningar (Moodie et al., 2021). På så sätt integrerar modellen för "territoriell governance" idealet om decentraliserat utformade, platsbaserade insatser, något som har haft stort genomslag och format idéer om hur regional/lokal utveckling kan ske (Barca m.fl. 2012). I jämförelse med hur regionorganisationernas roll för regional utveckling regleras formellt, formeras kommunernas roller för samhällsutveckling i det här sammanhang mer indirekt. Kommunernas breda ansvarsområden har på olika sätt påverkan på lokal/regional utveckling – exempelvis fysisk planering, infrastruktur samt välfärdstjänster, samt ingår i prioriterade områden för regeringens strategi för hållbar regional utveckling (Hermelin 2022; Regeringen, 2020).

I figur 5 som illustrerar modellen "territoriell governance" ingår tre element som byggstenar för den regionala/lokala processen. Viktiga inspirationskällor till identifieringen av just de här elementen utgörs av forskning inom ekonomisk sociologi och forskning inom regionala studier (Beckert 2010; Beckert och Ergen 2021; Grillitsch och Sotarauta, 2018; Sotarauta et al., 2021) som har det gemensamt att de betonar betydelsen av vad som kan kallas "sociala element" och "mjuka faktorer" för regional/lokal utveckling. De element som ingår i figurens regionala/lokala process omfattar föreställningar, aktörskap och samverkan. Fokus för modellen på sociala element ska inte förväxlas med en uppfattning om att fysiska strukturer och tillgångar inte har betydelse. Det som modellen i figur 5 riktar uppmärksamheten mot är betydelsen av sociala element i samspel med fysiska förutsättningar för hur regional/lokal utveckling möjliggörs.

Figur 5. Analysmodellen "territoriell governance" som den tillämpas för studien.







## 4. Resultatredovisning - kapacitet att ta emot batterifabrik i Skellefteå

För resultatredovisningen i det här avsnittet av det kvalitativa empiriska materialet följer jag modellen för "territorial governance" i figur 5; dels genom att sortera materialet utifrån de olika fälten för modellen, dels tematiskt sammanhållet med utgångspunkt i frågan om arbetskraftsförsörjning.

### EU och den nationella nivån

Jag inleder resultatredovisningen med att diskutera hur det empiriska materialet beskriver EU:s och statens betydelse för etableringen av Northvolt Ett i Skellefteå. För den frågan utgör EU:s gröna giv med dess industriplan som har batteritillverkning som ett utpekade område en viktig bakgrund. Inom detta ingår Battery 2030+ som är en satsning med syfte "att utveckla högpresterande, säkra och hållbara batterier [för att] sätta Europa i täten för batteriutveckling..." (EU, 2023, webbsida). Det har bildats samverkan inom EU för att stödja kompetensutveckling inför den förväntade framtida efterfrågan på utbildad arbetskraft inom det här området (EC, 2023). Sådana prioriteringar för EU:s innovations- och utvecklingspolitik är en viktig bakgrund för att förstå hur det varit möjligt för Northvolt att inom kort tidsperiod kunnat utvecklas från en start-up till ett stort företag, med etableringar på flera platser.

Vid sidan om industriinvesteringar förutsätter den gröna given med mål om tillväxt och industriutveckling omfattande investeringar för samhällsbyggnad. Med samhällsbyggnad avses fysisk infrastruktur såväl som att utveckla organisering för exempelvis utbildning. I norra Sverige har regionerna beviljats medel från EU genom projektet North Sweden Green Deal till stöd för att "... bemöta den gröna omställningen som pågår i Norrbotten och Västerbotten [som omfattar att] bygga kapacitet för att hantera samhällsomvandlingen som sker i samband med nya investeringar och etableringar" (Region Västerbotten, 2023, webbsida). Genom Region Västerbotten har man valt att prioritera organiseringen av det man kallar omvandlingskontoret, förstärkt lokal attraktion, kompetensförsörjning samt hållbar samhällsplanering. Omvandlingskontoret är ett virtuellt kontor som har upprättats i samarbete mellan Region Västerbotten och Skellefteå kommun med uppdraget att föra nationella dialoger om hur man kan utveckla strukturer och processer för att attrahera såväl investeringar och etableringar som invånare och arbetskraft (Larsson, 2022).

Den gröna givens genomslag inom EU, med dess ideal om hållbar samhällsutvecklingen, är betydande och kan enligt Lee-Makiyama beskrivas som en del av en identitet: "Att vara europeisk är att vara koldioxidneutral" (2021, s. 4). Detta utgör en bakgrund till att regeringen bjöd in till möten i norra Sverige (i Kiruna) i samband med att Sverige inledde sin period som

ordförande för EU från januari 2023. Genom detta riktades uppmärksamhet mot de stora satsningarna som sker i Sverige för att uppnå grön omställningen. I programmet för det svenska EU-ordförandeskapet, som ägde rum under första halvåret av 2023, var frågor om grön omställning och energiförsörjning högt prioriterade (Länsstyrelsen Norrbotten, 2023, webbsida).

Genomslaget för EU:s gröna giv, med dess strategiska satsningar på industriutveckling, är sannolikt också bakgrunden till att regeringen tillsatte en nationell samordnare för att facilitera de omfattande industrisatsningarna i norra Sverige. Det här samordningsuppdraget har syftat till att främja "arbetet med insatser av betydelse för större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län (N2020/03132)" (Larsson, 2022, s. 2). I en avrapportering från uppdraget beskrivs att det är av nationellt intresse "Att bli förebild ..." inom området för grön industrialisering (Larsson 2022, s. 9). Uppdraget har haft fokus på att koordinera mellan å ena sidan staten och andra sidan de regionala aktörerna och på så sätt överbrygga mellan planeringsnivåerna. I det här har samordnaren beskrivet att det ingår att ge "en röst" åt regionens behov i relation till statliga strukturer och resurser.

Genom mitt empiriska material har några konkreta exempel på statliga prioriteringar som gjorts utifrån rådande behov i norra Sverige i samband med de stora industriinvesteringarna pekats ut. Ett sådant är att arbetsförmedlingen tilldelades ett särskilt uppdrag (A2021/02334) för att stärka, utveckla och intensifiera myndighetens arbete nationellt, regionalt och lokalt. Syftet med detta har varit att bidra till en förbättrad och mer effektiv kompetensförsörjning i samband med stora företagsexpansioner (Larsson, 2022). Detta är bakgrunden till att ett Arbetsförmedlingskontor etablerades i Skellefteå under 2022. Vidare är Svenska Kraftnäts beslut att göra investeringar för Norrlandskusten exempel på viktiga statliga satsningar. Förutom att detta påverkar investeringsnivån för infrastruktur för elöverföring, innebär det här även förändrad planeringsmetodik till stöd för att påskynda sådan utbyggnad (Larsson, 2022). Inom området för bostadsbyggande har regeringen beslutat om visst statligt stöd genom en ändring av uppdraget till Rådet för hållbara städer (Fi2022/00907). Detta innefattar att stödja de kommuner som berörs av större industrietableringar och industriexpansioner i Norrbottens och Västerbottens län avseende hållbart samhällsbyggande. Till detta hör även att ge Länsstyrelsernas i norra Sverige uppdraget att erbjuda ett särskilt stöd åt de kommuner som står inför stora planeringsutmaningar till följd av större industrietableringar (Larsson, 2022). I det här sammanhanget beskrivs tillståndprocessen för Northvolt - där statliga organ som Länsstyrelsen samt Mark- och miljödomstolen har centrala roller - som "historiens snabbaste tillståndprocess", liksom ett resultat av ett väl fungerande samspel med professionell hantering från alla parter (kommun 6; region 3; civil 2). Beslutet för tillståndet för att etablera Northvolt Ett i Skellefteå fattades i början av juni 2018 (Folkbladet, 2018).

Det pågår ett aktivt arbete från den regionala/lokala nivån (med kommunen och regionen som centrala aktörer) att fortsatt påverka reglering och prioriteringar som sker på de högre planeringsnivåerna i modellen för "territoriell governance" (region 1). Det här påminner om att pilarna i modellen mellan planeringsnivåerna går i båda riktningarna och att de regionala aktörerna påverkar eller strävar efter att påverka överliggande nivåer. Mer konkret omfattar detta önskemål om nationella satsningar där järnväg, elnät samt högre utbildning och forskning är speciellt utpekade områden (kommun 1; kommun 4; region 3). Vidare är frågor om reglering för arbetskraftinvandring en återkommande diskussionspunkt mot bakgrund av det akuta behovet av arbetskraftsförsörjning till batterifabriken och till annan expansion på arbetsmarknaden kopplat till den investeringen (privat 1, stat 3).

### **Regionala/lokala processer: föreställningar, legitimitet och nätverk i samspel**

För att övergå till de regionala/lokala processerna och dess olika element, enligt modellen i figur 5 ovan, erbjuder det empiriska materialet rikligt med illustrationer. I det här sammanhanget är region Västerbotten och Skellefteå kommun centrala aktörer. Framför allt kommunen har stor betydelse för de processer som skapar resurser i samband med etableringen av Northvolt Ett i Skellefteå.

#### **Föreställningar**

För att börja med elementet föreställningar i de regionala/lokala processerna är detta kopplat till vision och förväntningar och representerar uttryck för det som kallas "informella institutioner". I det här sammanhanget syftar institutioner på samhällsstrukturer som är relativt uthålliga över tid och som har påverkan på det kollektiva handlandet på en plats och därmed på den lokala samhällsutvecklingen (Rodríguez-Pose, 2020). De informella institutionerna utgör föreställningar om vad som är önskvärt, värderat och möjligt. De samspelar med utvecklingen av socialt kapital som formeras genom mellanmänsklig interaktion. Socialt kapital har påverkan på känslan av tillhörighet till ett lokalsamhälle och motivationen till aktörskap för lokala initiativ (Hermelin och Rusten, 2018). I ett och samma lokalsamhälle utvecklas olika och även motstridiga informella institutioner. Geografisk utsträckning för ett lokalsamhälle varierar och har ingen tydlig yttre gräns. I sammanhanget för den här studien syftar lokalsamhälle på Skellefteå tätort och dess omland. Att Skellefteå kommun är en central aktör i sammanhanget gör att den politiskt-administrativa gränsen för kommunen kan betraktas som en ungefärlig yttre gräns för vad som lokalsamhället syftar på för diskussionen i den här rapporten.

De informella institutionerna som jag har kunnat identifiera genom min studie är det samlade intrycket från intervjuer och samtal med en grupp av

respondenter som har det gemensamt att man i grunden ser positivt på den radikala samhällsförändringen som pågår i lokalsamhället i samband med etableringen av Northvolt Ett. Detta ska dock inte förväxlas med att de som jag varit i kontakt med saknar ett problematiserande perspektiv eller saknar uppmärksamhet på dilemman som sådan här radikal lokal omvandling innebär.

Vad gäller föreställningar om platsen Skellefteå är en återkommande beskrivning i det muntliga empiriska materialet att det är en plats som "inte fått något". Skellefteå är inte någon residensstad, kommunen har inte haft något regemente, högre lärosäte eller universitetssjukhus (region 1). Man har inte heller järnvägsförbindelse. Det beskrivs att: "här har vi fått klara oss själva" (civil 2). Den relativa frånvaron av regionala och nationella offentliga organisationer och strukturer beskrivs som avgörande för hur Skellefteå kommun har utvecklat samarbetet med den lokala industrin och utvecklat sin kommunkoncern med ett omfattande kommunalt ägande och resursstarka bolag (kommun 1; kommunbolag 3).

Det muntliga materialet beskriver även hur Skellefteå utvecklats utifrån en industriell era som startade för omkring 100 år sedan då man gjorde guldfyndigheter i Skellefteå. Detta kom att bli basen för Bolidens tidiga utveckling (kommun 1; civil 2). Företaget Boliden kvarstår som den stora privata arbetsgivaren lokalt och en motor för det lokala näringslivet (kommun 2). Identiteten med basindustrin lyfts fram (kommunbolag 2). Just denna identitet bedöms vara en viktig del i förutsättningen för att attrahera och hantera etableringen av batterifabriken (kommun 1). Den här utvecklingen av industristaden Skellefteå är även förknippad med vad som beskrivs som en avsaknad av engagemang för utbildning (kommun 5). Ett uttryck för detta är att det berättas att man inte var intresserad under 1970-talet att ta emot en teknisk högskola. Denna kom istället att etableras i Luleå och som idag är Luleå tekniska universitet (kommun 6).

Etablerade informella institutioner kan utgöra en utmaning för ett samhälle som övergår från en lång period av stagnation till en tillväxtfas. Till detta hör att ett stagnerande samhälle kan få till följd att de personliga nätverken blir slutna, vilket kan försvåra för inflyttare att etablera sociala kontakter. Det finns en medvetenhet om detta och genom intervjuerna beskrivs initiativ genom kommunen och civilsamhället med mål att påverka och att "jobba på kulturen på plats" (kommun 8). Respondenter reser frågor om hur kontakter mellan inflyttare och de som bor på platsen kan skapas (privat 1). I det här sammanhanget lyfter man fram behovet av att uppmärksamma frågor om jämställdhet och mångfald. Perspektiv på sådana frågor om värderingar och attityder liknas vid "hårdvaluta" och en grundläggande resurs för att skapa ett integrerande samhälle (region 2).

Med ambitioner om att skapa en utveckling mot tillväxt tog kommunen för drygt tio år sedan ett initiativ för att påverka den lokala identiteten. I samband med detta genomfördes medborgarundersökningar. Medborgarperspekti-

vet och fokus på invånarna var grundläggande för arbetet (kommun 8): ”Det vi började med ... var psykologin och sociologin. Hur ser vi på oss själva och hur ser andra på oss? Ska man bygga stolthet då måste vi ha med oss våra invånare” (kommun 8). Som ytterligare steg i kommunens övergripande arbete beslutades 2015 om en ny utvecklingsstrategi (kommun 6) med uppsatta tillväxtmål (kommunbolag 1). Denna strategi uttrycker ”en politisk vilja att bryta stagnationen” (Larsson, 2022, s. 30). Kommunens strategiska arbete för att skapa lokal utveckling är en kontinuerlig process och den senaste visionen från 2021 har som rubrik: Skellefteå – En hållbar plats för en bättre vardag (Skellefteå kommun, 2023c, webbsida). Det är en vision som betonar hållbar utveckling sett till alla dess dimensioner (kommun 6).

Respondenterna återkommer till det långsiktiga arbetet man gjort genom medborgardialoger, platsvarumärke och utvecklingsstrategier för att skapa lokal utveckling; ”att få stora saker att hända tar tid” (kommun 6). Man har en djup övertygelse om att detta har varit en avgörande tillgång för att kunna attrahera etableringen av Northvolts anläggning. Det beskrivs att det långsiktiga jobbet med strategiutveckling genom kommunen skapade självförtroendet som gjorde att man kunde attrahera den stora investeringen (kommun 6). Medborgardialoger som grund för det lokala visionsarbetet betonas och att ”om vi inte haft med oss invånarna för Northvolt hade det inte gått” (kommun 8).

Vi var beredda då Northvolt kom. Då man ska jobba med stora industrietableringar kommer det inte gå om det finns personer som inte vill att det här ska hända (kommun 8).

De här investeringarna som sker i Skellefteå, tillsammans med andra investeringar i norra Sverige, har i sin tur inneburit att man fått världens ögon på sig och som ytterligare påverkar hur man ser på sig själv, lokalt. Respondenterna återkommer emellertid till att det dröjde ”alltför länge” innan övertygelsen spred sig till olika aktörer att planerna utifrån att etableringen av industrianläggningen för Northvolt i Skellefteå verkligen skulle ske. Det innebar att det som beskrevs som nödvändiga investeringar dröjde och framför allt för bostadsbyggande. Det här har skapat hinder att ta emot en växande befolkning (kommun 3; kommun 6).

## Aktörskap

Det andra elementet för processer för regional/lokal utveckling – enligt modellen i figur 5 – handlar om aktörskap, dvs. att insatser genomförs genom att organisationer och aktörer agerar. Aktörskap har sin grund i legitimitet i kombination med tillgängliga resurser. Legitimitet har en tydlig koppling till informella och formella institutioner. Mer konkret skapas legitimitet för aktörskap genom att aktörer identifierar sig med specifika målsättningar som i sin tur påverkar hur prioriteringar görs (Emerson et al. 2012). Vidare

förutsätter aktörskap att det finns tillgång till resurser som gör det möjligt att genomföra insatser enligt de målsättningar man har.

Regionens legitimitet för att prioritera frågor om regional utveckling (och tillväxt) har en grund i det reglerade ansvaret för regional utveckling. Genom detta har den regionala planeringsnivån uppdraget att leda arbetet med den regionala utvecklingsstrategin (RUS) och att vara aktiv med att söka pengar via statsbidrag och EU-medel för olika insatser inom regional utveckling (region 1). I uppdraget för regional utveckling ingår att samverka med olika aktörer, däribland kommunerna. Detta förklarar varför regionorganisationerna ofta är initiativtagare till att bjuda in till dialoger kring de här frågorna. I balans med regionens starka legitimitet för att prioritera frågor om regional utveckling, är emellertid tillgången till resurser att genomföra insatser svagare.

I jämförelse mellan regionen och kommunen är det i hög grad kommunen som har rådighet inom områden som är kritiska för att industrietableringar ska kunna ske. Det här blir tydligt i fallet med etableringen av industrianläggningen i Skellefteå med kommunens rådighet över avgörande resurser som Northvolt efterfrågade. Här ingår mark för anläggningen och tillgång till energi för att driva produktionen. Kommunkoncernen hade möjlighet att erbjuda tillgång till detta dels genom sitt markäggande och kompetens för fysisk planering, dels genom produktionskapacitet för el genom det kommunala bolaget Skellefteå Kraft (Larsson, 2022; kommunbolag 3). Ytterligare ett område där kommunen har omfattande rådighet är inom utbildning och som kommit att bli avgörande för möjligheten för Northvolt att bemanna sin anläggning. Frågan om kompetensförsörjning fördjupas längre fram i resultatredovisningen.

För frågan om aktörskap identifierar sig kommunen med rollen som ledare för lokal tillväxt (kommun 2) och intervjuerna vittnar om stark legitimitet inom Skellefteå kommun för att nyttja resurser man har tillgång till för att uppnå lokal utveckling (kommun 8). I det här sammanhanget utgör kulturhuset Sara som invigdes 2021 (kommun 7) ett illustrativt exempel. Detta byggdes genom en kommunal investering, som en del av marknadsföringen av Skellefteå som "trästaden" (privat 2). En ledande tjänsteperson beskriver den starka viljan och det ambitiösa arbetet genom kommunen som en viktig faktor till Northvolts val att etablera sin anläggning i Skellefteå (kommun 6). Liknande beskrivningar om att kommunen "bestämt sig" för att driva utveckling kommer också från respondenter som representerar den privata sektorn (privat 1). Markäggande i kombination med planberedskap lyfts fram som en strategisk fördel för att attrahera etableringar (kommun 1; stat 2). Det beskrivs att detaljplanen för Northvolts produktionsanläggning genomfördes inom sju månader och att det bevisar att man har "fått med sig personer på tåget" (kommun 8), dvs. att det råder en legitimitet för att prioritera frågor om lokal tillväxt. Inom detta ingår även de kommunala bolagen med djupt engagemang för utveckling (kommunbolag 3).

Vid mitt besök i Skellefteå (augusti 2022) vittnade representanter för kommunen, regionen och civilsamhället om ett djupt engagemang att driva utveckling lokalt och en stark legitimitet att verka för detta i samverkan med industrin (kommunbolag 3). Beskrivningarna från kommunrespondenterna om att man var beredd att ta risk och acceptera osäkerheter i arbetet med att attrahera etableringen av Northvolt (kommun 1; kommun 3; kommun 6) kan tolkas utifrån den etablerade legitimiteten att arbeta för lokal utveckling i kombination med tillgång till resurser. Som beskrivits ovan äger Skellefteå kommun ett antal bolag och man hade dessutom i utgångsläget för etableringen av Northvolt Ett en god ekonomi inom kommunens förvaltning och hög soliditet (kommun 1; Kolada.se).

Kommunen – både genom sin förvaltning och sina bolag – har genomfört stora investeringar med kopplingar till mål om att skapa lokal tillväxt och man planerar för ytterligare satsningar (kommunbolag 2; region 1). Det finns olika siffror för de investeringar som sker genom Skellefteå kommun i samband med etableringen av Northvolt. En sådan uppgift är att man under perioden 2016 till 2025 genomfört eller planerar att genomföra investeringar för omkring 25 miljarder kronor. Det motsvarar investeringar på nästan 350 000 kronor per invånare vilket innebär att soliditeten för kommunen beräknas sjunka från en hög nivå i utgångsläget (Larsson, 2022). Dessa investeringar sker för fysisk infrastruktur – exempelvis flygplats (kommun 6) och för campusområdet (som beskrivs mer i detalj nedan, i avsnittet nedan om kompetensförsörjning). Det görs ekonomiska satsningar för att stärka strukturer för utbildning. En respondents beskrivning att man ”inte har råd att avstå” från att göra de här omfattande satsningarna vittnar om den starka legitimiteten som råder vad gäller att stödja industriinvesteringen i Skellefteå (kommun 3). Den här situationen - med stark legitimitet inom kommunen för aktörskap till stöd för tillväxt, i kombination med goda resurser - ger även en tolerans för att ”göra experiment” och pröva sig fram för att hitta lösningar (kommun 3). En respondent som jobbat en kortare tid i kommunen beskriver att det är attraktivt att komma till en organisation med en kultur som karakteriseras av stark vilja och enighet om att förändra (kommun 5). Ett sätt att beskriva situationen för de stora satsningarna i norra Sverige under 2022 är att man är i ”slutet på början” (Larsson, 2022, s. 4).

## Samverkan

Det tredje elementet som driver regionala/lokala processer, enligt modellen i figur 5, utgörs av samverkan som sker genom olika nätverk och dialoger. Det råder en bred samstämmighet både i samhällsdebatten och i forskningen om att samverkan är en grundläggande förutsättning för att resurser och kapacitet för regional utveckling ska kunna mobiliseras. Detta konfirmeras även av respondenter inom olika samhällssektorer som betonar betydelsen av god samverkan (region 3, kommunbolag 1, privat 2). För diskussionen här anlägger

jag ett brett perspektiv på samverkan som inbegriper dialoger över organisationsgränser såväl som formell organisering för samarbeten.

De olika roller som regeringens samordnare beskriver att han intagit omfattar att facilitera dialoger. Detta har genomförts genom att han agerat "[s]om kunskapsspridare, lots, informationshubb, katalysator och inspiratör" (Larsson, 2022, s. 10). Här beskrivs att upprättande av dialoger mellan privat och offentlig sektor varit avgörande för tillståndsprocesser i samband med Northvolts etablering, med "en tät dialog mellan Länsstyrelsen Västerbotten och det sökande företaget" (Larsson 2022, s. 18). Betydelsen av dialoger mellan kommunförvaltningen och kommunala bolag betonas, exempelvis att Skellefteå Kraft varit inbjudna till möten om planarbete på kommunen (kommunbolag 3). Ytterligare ett konkret exempel på samverkan inom kommunkoncernen är satsningen Sustainable Skellefteå som brygger över förvaltningen och bolaget Skellefteå Kraft, beskrivet som ett samverkansinitiativ med mål att nå de globala målen (kommunbolag 1; kommunbolag 3).

Från Region Västerbotten betonas att samverkansrelationen mellan regionen och kommunerna är horisontell och att detta innebär att man möts genom dialog på ett icke-hierarkiskt vis (region 1; region 3). Som nämndes tidigare är Omvandlingskontoret en formaliserad samverkansorganisation mellan Skellefteå kommun och regionen (kommun 6). Uppdraget för den här organiseringen omfattar bl.a. att bedriva den nationella dialogen inom projektet The North Sweden Green Deal (Skellefteå kommun, 2023d, webbsida). Med avseende på regionorganisationens samverkan för regional utveckling är det viktigt att betona betydelsen av dialoger med universitet och högskolor (region 3).

## Arbetskraftsförsörjning - inflyttning och utbildning

Det är en återkommande beskrivning att arbetskraftsbristen är den stora utmaningen för etableringen av Northvolt i Skellefteå. Detta underströks av VD för Northvolt i intervju från december 2022 som för dialoger med den nationella nivån kopplat till kompetensförsörjning (Norran, 2022b). Denna utmaning upprepas från olika håll inklusive från den nationella samordnaren som formulerar följande för sin slutrapport:

Min bedömning är att alla intressenter hittills underskattat svårigheterna i att rekrytera medarbetare till alla nya verksamheter. Kompetensbehoven inom offentlig sektor har heller inte fått samma uppmärksamhet som behoven inom industrin. Detta är till stor nackdel för den totala samhällsomvandlingen. ... Den viktigaste gemensamma nämnaren vid disruptiv utveckling är bristen på tillräckligt många människor som kan fylla de behov som uppstår inom industrin och expansionen av offentlig och kommersiell service. (Larsson 2022, s. 19-20, 33).



För att lösa utmaningen med arbetskraftsförsörjning krävs en befolkningsökning genom en ökad inflyttning såväl som utveckling av utbildningar. Det empiriska materialet beskriver en rad olika insatser som görs för att bidra till att lösa detta och som tydligt integrerar alla nivåer av modellen för "territoriell governance" såväl som de olika elementen som driver regionala/lokala processer. Detta omfattar många lokala dialoger såväl som dialoger mellan de olika planeringsnivåerna.

För att inleda med behovet av att öka inflyttningen beskriver respondenter hur processer kring arbetstillstånd tillsammans med brist på bostäder har skapat stora utmaningar för att uppnå uppsatta mål. Regionala röster argumenterar att "staten tömde norra Sverige på arbetskraft för 50 år sedan" (Larsson, 2022, s. 9) och att det nu råder behov av att "vända flyttströmmen med hjälp av ekonomiska incitament" (Larsson, 2022, s. 9). Respondenter återkommer till beskrivningen att inflyttningstakten måste öka radikalt och att hittills prövade metoder inte kommer att räcka. Vidare ger respondenter uttryck för synpunkter som handlar om att nationella regleringar och strukturer för migration utgör ett av hindren för att uppnå den inflyttning till regionen som behövs. Northvolt gjorde bedömningen att hälften av deras kommande arbetskraft kan rekryteras från befolkningen som bor i närområdet och att resten måste komma utifrån. Det sker olika satsningar för att rekrytera arbetslösa från olika delar av landet (region 2). En del av lösningen på befolkningsökningen behöver vara internationell migration (stat 1).

Den här stora efterfrågan på arbetskraft från Northvolt riskerar att förstärka en regional ojämn utveckling (Lundmark et al., 2022) och konkurrens mellan olika arbetsgivare i regionen. Bristen på arbetskraft är något som många arbetsgivare lokalt och i det regionala omlandet känner av och som skapar problem för olika företag och även för den offentliga sektorn (region 1). Exempelvis beskrivs det att det råder brist på elektriker och som tvingar fram att man utformar distanslösningar då det är möjligt (privat 4). Men den stora utmaningen beskrivs vara bristen på yrkesutbildad arbetskraft för jobb som behöver utföras på arbetsplatserna (stat 1). Till bilden av hur man löser rekrytering under perioden för den empiriska studien hör beskrivningar om att man har medarbetare som är på plats i Skellefteå under perioder och som inte blir en del av samhället (privat 2). Som en reaktion på den här situationen pågår insatser för att skapa strukturer för att inkludera inpendlare och inflyttare (region 2) och här ingår också insatser genom civilsamhället (civil 1). I jämförelse med den stora uppmärksamhet som riktas mot farhågorna om att det blir för lite inflyttning, får emellertid resonemang i det muntliga empiriska materialet om sociala oönskade effekter mindre utrymme (stat 1).

I kontrast till beskrivningar av att man saknar effektfulla verktyg för att skapa inflyttning till regionen är beskrivningarna av förmågan till att göra kraftfulla insatser för att skapa organisering för utbildning många och innovativa. I det här sammanhanget är det intressant att notera att kompetens

numera är en del av lagen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2010:630). Detta omfattar att ”fastställa mål och prioriteringar för det regionala kompetensförsörjningsarbetet och tillhandahålla bedömningar av länets kompetensbehov inom offentlig och privat sektor på kort och lång sikt” (SFS 2010:630, 5§). I Västerbotten har regionen och kommunerna ett etablerat samarbete för de här frågorna (region 1).

Skellefteå kommun driver många initiativ för att stärka och skapa lokal organisering för utbildning. För utbildning av barn och ungdomar planeras en omfattande utbyggnad av kommunala skolor och där rekryteringen av personal är en kritisk fråga. För att hantera detta har man utvecklat en modell för intern vidareutbildning av sin personal (kommun 5) och som är en innovativ strategi för att möta utmaningen med kompetensförsörjningen till offentlig sektor.

Med fokus på den kompetens som efterfrågas av Northvolt för att bemanna industriproduktionen i Skellefteå är det yrkesutbildning som krävs för den stora majoriteten av de sysselsatta. Detta är ett viktigt skäl till att yrkesutbildning har kommit i fokus för att möta behoven som uppstår med den pågående lokala tillväxten. Respondenter som arbetar med den här utvecklingen menar att det här är en del av utbildningssystemet som det generellt sett råder en låg kunskap om (kommun 3). Yrkesutbildning finns inom ungdomsgymnasiet och inom vuxenutbildning; och det är framförallt för det senare, dvs. inom yrkesutbildning för vuxna, som kommunen har expanderat. Regleringsmässiga villkor för yrkesutbildning riktat till vuxna är komplext. Vissa delar är decentraliserade till kommunen och andra styrs av staten, som Yrkeshögskolan via Myndigheten för yrkeshögskola. Vid mitt besök i Skellefteå beskrevs det att yrkesvux är ”the rising star” (kommun 6). Skellefteå kommun har riktat satsningar för en kraftig expansion av vuxenutbildningen (kommun 3; Larsson 2022). För detta har projektet North Sweden Green Deal bidragit med finansiella resurser (region 1). Man har utformat kortare program inom yrkesutbildning för att förse Northvolt med arbetskraft (region 1; region 2). De kan beskrivas som rekryteringsutbildningar i och med att arbetsgivaren är med i urvalet av personer som antas till utbildningen och att detta är kopplat till framtida anställningar (region 2; stat 1). Även utbildningar genom Yrkeshögskolan har expanderat. Dessa hanteras av en statlig myndighet med mål om att formera utbildningar som anpassas efter arbetsmarknadens behov (kommun 4).

Med bakgrund i att etableringen av högskolor utgör ett väsentligt bidrag till tillväxtförutsättningarna för platser och regioner, är avsaknaden av sådant lärosäte med bas i Skellefteå en kritisk faktor (Larsson, 2022). Även för det här området gör Skellefteå kommun olika satsningar inom ramarna för Campus Skellefteå. De insatser kommunen arbetar med i det här sammanhanget kan delas in i tre typer; fastighetsutveckling, insatser för att attrahera och stödja studenter, samt insatser för att attrahera utbildningsanordnare.

För att börja med fastighetsutveckling för Campus Skellefteå utgör samverkan mellan kommunens förvaltning och det kommunala bolaget

Industrihus en viktig bas. En stor satsning som pågår under perioden för den empiriska studien är byggnation av kompetenscentret Artic centre of energy (kommun 2). Detta drivs av Skellefteå kommun tillsammans med det kommunala bolaget Skellefteå Kraft och med andra aktörer, däribland Luleå Tekniska Universitet och företaget Northvolt är centrala partners (Skellefteå kommun, 2023b, webbsida).

Den andra inriktningen för satsningen inom Campus Skellefteå går ut på att attrahera och stödja studenter. Detta är i fokus för utvecklingen av studentcentrum som invigdes i september 2022 med mål om att göra det attraktivt för studenterna att vara på plats. Studentcentrum ska ge stöd till studenterna genom att vägleda om tillgängliga utbildningar, dessa kan vara utförda lokalt eller på distans (kommun 4): ”Det kanske inte behöver vara så att läraren är på plats, men studenterna behöver ett socialt sammanhang” (kommun 4).

Den tredje inriktningen för satsningarna innebär att attrahera utbildningsanordnare och utbildningar till Campus Skellefteå. På hemsidan presenteras tillgängliga utbildningar för studenterna. Här finns utbildningar som ges genom svenska högskolor och här ingår MOOC. MOOC står för Massive Open Online Course som är öppna och avgiftsfria kurser som erbjuds av universitet i Sverige och av utländska universitet. Vad gäller tillgängligt utbud vid Campus Skellefteå av utbildningar genom universitet/högskola har Luleå tekniska universitet flest utbildningar. Några utbildningar finns på hemsidan som ges av Umeå universitet (Campus Skellefteå, 2022, webbsida). En respondent för kommunen beskriver att den lokala tillgängligheten till eftergymnasiala utbildningar har expanderat (kommun 4). Även yrkeshögskola samt vuxenutbildning för yrkesutbildning ingår i utbildningsstrukturen vid Campus Skellefteå. Sammantaget är utbildningarna vid Campus Skellefteå centrerade kring följande fokusområden; digitalisering och spel, industri och tillverkning, vård och samhälle, energi och elektrifiering (kommun 4).

Inom området för att utveckla en tillgång till utbildningar lokalt i Skellefteå pågår dialoger i flernivåsystemet; mellan regionala aktörer och den statliga nivån. Det berättas att statliga myndigheter för såväl grundskola som yrkesutbildning besöker Skellefteå och att statliga aktörer uppvakts av regionala och kommunala företrädare (kommun 5; region 1). En upplevd utmaning för att expandera utbildningen ytterligare är rekrytering av elever medan man beskriver att finansiering finns för det system som regionalt yrkesvux utgör (kommun 3). På så sätt kopplas frågan om inflyttning (nationell och internationell) ihop med möjligheter att expandera utbildningssystemet (kommun 4). Systemet för yrkesutbildning är utformat utifrån att dessa utbildningar riktar sig till den lokala befolkningen, något som förklarar regler om att man behöver vara skriven i kommunen för att få plats (region 2). Detta betraktas som ett hinder för att man kan attrahera inflyttare för att bemanna yrkesarbeten (stat 1).



## 5. Avslutande diskussion

Syftet med den här rapporten har varit att bidra till förståelsen för hur mobilisering sker för att skapa samhällsstrukturer i samband med storskaliga investeringar för grön industrialisering. Mobilisering i samband med etablering av batterifabriken i Skellefteå har utgjort det empiriska fallet. I rapporten har jag diskuterat erfarenheter från Skellefteå om hur insatser för samhällsomvandling organiseras och ”går i takt” med investeringen för industriell omvandling (Larsson, 2022). En stor industrietablering – som batterifabriken i Skellefteå är ett exempel på – kräver att samhällsstrukturer byggs ut. Detta omfattar allt från fysisk infrastruktur (vägar, elnät, etc.) och markfrågor till vård, skola, omsorg och kultur.

Inför den avslutande diskussionen är det också viktigt att påminna sig om studiens begränsningar vad gäller det empiriska materialet. Exempelvis har den primära industriaktören – dvs. företaget Northvolt – varit representerad i studien endast genom sekundärmaterial och främst genom mediaartiklar. Denna begränsning är delvis ett resultat av att jag inte haft tillgång till den aktören och delvis ett resultat av det övergripande perspektivet för studien med fokus på den offentliga sektorns roll i samband med en stor industrietablering på en plats. Avgränsningen har inneburit att diskussioner om tillgång till resurser nödvändiga för själva produktionsanläggningen så som mark, energi och annan fysisk infrastruktur, samt tillgång till finansiellt kapital har varit jämförelsevis kortfattade i relation till mer detaljerade diskussioner om utveckling av sådant som utbud av utbildningsmöjligheter, annan lokal infrastruktur och av det som kan kallas mjuka samhällsvärden.

Den här avslutande diskussionen betonar tre övergripande slutsatser. Den första slutsatsen tar sin utgångspunkt i den regionala/lokala nivån i figur 5 och hur det empiriska materialet beskriver att dess ingående element – föreställningar, aktörskap och samverkan – kan identifieras för den studerade processen i Skellefteå. Det empiriska materialet beskriver hur lokala aktörer – och med primär referens till Skellefteå kommun – strategisk och uthålligt drivit ett visionsarbete genom vilket föreställningar om vad som är en önskvärd utveckling har formulerats och skrivits fram till en gemensam grund. Detta visionsarbete har grundats genom omfattade dialoger i lokalsamhället; med medborgarna och andra aktörer. Det har varit en process som har utformats utifrån platsens historia. Detta visionsarbete och de formulerade målen för den lokala utvecklingen har i sin tur påverkan på legitimitet för det aktörskap som det empiriska materialet beskriver. Det ger en bakgrund till det starka stöd som finns för att prioritera insatser i samband med etableringen av batterifabriken.

Med specifikt fokus på Skellefteå kommun, kombineras legitimitet för aktörskap för att uppnå utveckling med resurser som gör det möjligt att genomföra insatser. Detta omfattar resurser som är tillgängliga för kommuner i Sverige generellt genom deras formella status i det politiska systemet och

planeringssystemet. Detta avser exempelvis mandat för fysisk planering och ansvar för utbildning och välfärd. Det råder emellertid också variationer mellan kommunerna i Sverige vad gäller resurser man har för att genomföra olika initiativ för lokal utveckling, och därmed för sitt aktörskap. För Skellefteå kan vi se att kommunen har en hög soliditet och att man har tillgång till ytterligare resurser genom en rad bolag, ägda av kommunen.

I jämförelse med hur det muntliga materialet återkommande betonar att föreställningar och aktörskap har haft en avgörande betydelse för lokala processer och mobilisering i samband med industrietableringen är intervjuerna inte lika uttömmande om betydelse av samverkan. Det här kan emellertid tolkas på olika sätt. Om man tolkar att samverkan omfattar organisationsinterna samarbeten mellan kommunens olika delar (förvaltning och bolag) framstår samverkan som en avgörande faktor. Om man betraktar dialog som en typ av samverkan vittnar respondenternas beskrivningar om att dialoger mellan organisationer och sektorer är centrala byggstenar för den lokala kapacitet man byggt upp. Denna dialog involverar kommunen, regionen, medborgare, lokala företag och civilsamhället. Sammantaget illustrerar det empiriska materialet att elementen i modellen för regionala/lokala processer är tätt sammanflätande och mer konkret att föreställningar om vad som är önskvärt (och där kommunens visionsarbetet betonas) påverkar aktörskap (genom legitimitet och resurser) och som i sin tur motiverar och stärker samverkan och dialoger för att bidra till utveckling. Det här visar att mobilisering för att utveckla samhällsstrukturer och samhällsinstitutioner för att stödja industrietablering i Skellefteå i hög grad sker enligt den ”platsbaserade” logiken och att de lokala processerna är en viktig komponent för hur regional utveckling sker genom ”territoriell governance” (Moodie et al., 2021).

Den andra övergripande slutsatsen handlar om relationer i flernivåsystemet med avseende på beroenderelationer mellan den regionala/lokala nivån (med regionen och kommunen) och staten samt EU. Det empiriska materialet beskriver intensiva dialoger både ”top-down” och ”bottom-up”. Dessa dialoger ser olika ut för olika frågor beroende av hur ansvarsområden är fördelade mellan styrnivåer och planeringsnivåer. Exempelvis återges att statliga myndigheter är intresserade av att ta del av erfarenheter av hur kommunen arbetar med utbildningsfrågor för de delar av utbildningssystemet som ingår i kommunernas uppdrag. I kontrast till detta beskriver regionala och lokala respondenter hur man önskar påverka den statliga nivån inom nationellt styrda områden som migration, högre utbildning och nationell infrastruktur. En fråga där dialoger och beslutsstrukturer framstår som särskilt komplexa handlar om lokaliseringar av högskoleutbildningar och om vissa strukturer för yrkesutbildning. Det är ett område inom vilket det framstår som att Skellefteå tagit särskilt omfattande initiativ i relation till kommunens reglerade uppdrag.

Den tredje slutsatsen handlar om att frågor om regional/lokal utveckling i samband med sådana här storskaliga investeringar som batterifabriken

representerar behöver betraktas ur ett brett samhällsperspektiv. I distinktionen mellan inkrementell och radikal regional/lokal utveckling, innebär etableringen av batterifabriken utan tvekan en radikal utveckling. En sådan radikal utveckling förutsätter omfattande investeringar genom samhället och att detta sker snabbt. Många av dessa insatser sorterar till kommunala ansvarsområden. Den nationella samordnaren för de pågående investeringarna i norra Sverige har rest frågan om det är rimligt att anta att en enskild kommun har kapaciteten att hantera de investeringar som sådana här stora industriinvesteringar förutsätter och om man kan förvänta sig att och att en kommun är beredd att ta den risk som sådana processer är förknippade med (Larsson, 2022). Det kopplar tillbaka till den ständigt pågående diskussionen om decentralisering/centralisering av samhällsansvar. Den gradvisa decentraliseringen som har skett sedan många decennier tillbaka av det regionala/lokala utvecklingsansvaret har skett under en period då den ekonomiska strukturomvandlingen i hög grad har karakteriserats av en de-industrialisering kombinerat med tillväxt av tjänstesektorn. Den här rapporten ger en grund till att kritiskt reflektera över om det rådande decentraliserade systemet för samhällsutvecklingsfrågor – formerat under en period av inkrementell snarare än radikal omvandling – är väl rustat för att hantera de radikala förändringar förknippade med storskaliga investeringar för industri och energiomställning som sker på allt fler platser i Sverige. Om man betraktar den här etableringen av batterifabrik i Skellefteås som en tidig investering i den gröna omställningen kan erfarenheterna som sammanfattas igenom den här rapporten förhoppningsvis bidra med en pusselbit för den fortsatta diskussioner om vad som är en ändamålsenlig organisering av planeringsmandaten för att hantera en förväntad kommande våg av radikala lokala omvandlingsprocesser.





## Referenser

- Barca, F., McCann, P. och Rodríguez-Pose, A. (2012). The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52, 134-152.
- Beckert, J. (2010). How do fields change? The interrelations of institutions, networks, and cognition in the dynamics of markets. *Organization Studies*, 31, 605-627.
- Beckert, J. och Ergen, T. (2021). Transcending history's heavy hand: The future in economic action. I: Maurer, A. (red.), *Handbook of Economic Sociology for the 21st Century*. Springer Nature Switzerland AG, s. 79-94.
- Bina, O. (2013). The green economy and sustainable development: An uneasy balance? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31, 1023-1047.
- Corvers, F. (2019). *Designing 'context-specific' regional innovation policy: A study on the role of regional government in six European regions*. Doktorsavhandling.. Leiden University, the Netherlands.
- Deberdt, R. och Le Billon, P. (2021). Conflict minerals and battery materials supply chains: A mapping review of responsible sourcing initiatives. *The Extractive Industries and Society*. Early view online. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.100935>
- Dunlap, A. och Laratte, L. (2022). European Green Deal necropolitics: Exploring 'green' energy transition, degrowth & infrastructural colonization. *Political Geography*. Early view online. DOI:[10.1016/j.polgeo.2022.102640](https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2022.102640)
- Emerson, K., Nabatchi, T. och Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.
- EC (2015). *Closing the Loop: An Action Plan for the Circular Economy*. Europeiska kommissionen: Brussels, 2.12.2015 COM 614 final.
- EC (2019). *The European Green Deal*. European Commission: Brussels, 11.12.2019 COM 640 final.
- EC (2023). *Green Deal industrial plan for the net-zero age*. European Commission: Brussels, 1.2.2023 COM, 62 final.
- Folkbladet (2018). *Northvolt får tillstånd att bygga batterifabriken*, 8 juni.
- Grillitsch, M. och Sotarauta, M. (2018). Trinity of change agency, regional development paths and opportunity spaces. *Progress in Human Geography*, 44, 704-723.

- Hermelin, B. (2022). Decentraliserad regional utvecklingspolitik med mål om hållbar regional utveckling. Hur kommer kommunerna in i bilden? I: Hermelin, B. (red.) *Kommunerna och hållbar utveckling – demokrati, välfärd och lokal utveckling*. Linköpings universitet, CKS-rapport, 2022: 8, s. 133-150.
- Hermelin, B. (2018). Regionalisering i Sverige – EU:s territoriella agenda för tillväxt på svenskt territorium. I: Andersson, I. (red.) *Globala flöden och lokala praktiker – policymobilitet i tid och rum*. YMER årsbok 138, s. 155-174.
- Hermelin, B. och Rusten, G. (2018). A place-based approach to social entrepreneurship for social integration – Cases from Norway and Sweden. *Local Economy*, 33, 367-383.
- Humer, A. och Rauhut, D. (2021). Territorial governance aspects in EU Cohesion Policy: an introduction. I: Rauhut, D., Sielker, F., & Humer, A. (Eds.) *EU Cohesion Policy and Spatial Governance: Territorial, Social and Economic Challenges*. Edward Elgar Publishing Limited, s. 27-30.
- Kolada.se
- Larsson, P. (2022). *Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten*. Regeringskansliet.
- Lee-Makiyama, H. (2021). The EU Green Deal and its industrial and political significance. *European Centre for International Political Economy*. Policy Brief 1/2021.
- Loughlin, J. (2007). Reconfiguring the state: Trends in territorial governance in European states. *Regional and Federal Studies*, 17, 385-403.
- Lundmark, L., Carsson, D. A., och Eimermann, M. (2022). Spillover, sponge or something else? Dismantling expectations for rural development resulting from giga-investments in Northern Sweden. *Fennia* 200, 157-174.
- Moodie, J. R., Wøien Meijer, M., Salenius, V. och Kull, M. (2021). Territorial governance and Smart specialisation: Empowering the sub-national level in EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*. Early view online. DOI: 10.1080/21622671.2021.1905542
- Norran (2022a). *Ny kapitalrunda ger elva miljarder till Northvolt*, 6 juli.
- Norran (2022b). *Till veckan når Northvolt ettårs målet i Skellefteå*, 10 december.
- Norran (2023). *Dokumentärfilm om den gröna kapplöpningen*, 13 maj.
- Pike, A., Kempton, L., Marlow, D., O'Brien, P. och Tomaney, J. (2016). *Decentralisation: Issues, Principles and Practice*. Newcastle upon Tyne:

Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS) at Newcastle University.

- Recharge (2022). *Nu har Northvolt börjat leverera batterier* - Recharge (mestmotor.se), 18 maj.
- Regeringen (2020). *Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021-2030*. Regeringens skrivelse 2020/21:133.
- Riksrevisionen (2022). *Den regionala utvecklingspolitiken – svaga förutsättningar för ett effektivt samlat statligt agerande. En granskningsrapport från riksrevisionen*. Diarienummer: 3.1.1-2021-02.
- Rodríguez-Pose, A. (2020). Institutions and the fortunes of territories. *Regional Science Policy and Practice*, 12, 371-386.
- Schmitt, P. och Van Well, L. (2017). Tracing the place-based coordinative frameworks of EU territorial cohesion policy: From European spatial planning towards European territorial governance. I: Medeiros, E. (red.) *Uncovering the Territorial Dimension of European Union Cohesion Policy*. Routledge: London and New York, s. 97–11.
- SFS 2010:630 *Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar*.
- SFS 2017:583 *Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete*.
- Sielker, F., Rauhut, D. och Humer, A. (2021). EU cohesion policy and European spatial governance: An introduction to territorial, economic and social challenges. I: Rauhut, D., Sielker, F. och Humer, A. (red.) *EU Cohesion Policy and Spatial Governance: Territorial, Social and Economic challenges*. Edward Elgar Publishing Limited, s. 1-16.
- Sotarauta, M., Suvinen, S., Jolly, S. och Hansen, T. (2021). The many roles of change agency in the game of green path development in the North. *European Urban and Regional Studies*, 28, 92-110.
- SCB (Statistiska centralbyrån) RAMS, scb.se
- Statskontoret (2019). *Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och landsting – en analys*. 2019:2.
- Steinvall, A. (2021). *Batterifabriken. Skellefteå och resan mot framtidslandet*. Skellefteå: Artos och Norma bokförlag.
- Tillväxtanalys (2021). *Stora kunskapsintensiva investeringar – drivkrafter och effekter*. Rapport 2021:01.

## Webbsidor

- Campus Skellefteå (2022). ([Utbildning - Skellefteå kommun \(skelleftea.se\)](https://www.skelleftea.se/utbildning)). besökt 31 oktober.

- EU (2023). [Flagships | Shaping Europe's digital future \(europa.eu\)](#). besökt 27 februari.
- Länsstyrelsen Norrbotten (2023). [Landshövdingen på plats när EU-kommissionen träffas i Kiruna | Länsstyrelsen Norrbotten \(lansstyrelsen.se\)](#). besökt 5 juni.
- Regeringen 2023. [Remiss av förslag till förordning om netto-nollindustrin – Net Zero Industry Act – Regeringen.se](#), besökt 29 juni.
- Region Västerbotten (2023). <https://www.regionvasterbotten.se/naringsliv-och-samhallsbyggnad/naringsliv-och-utbildning/naringslivsutveckling/the-north-sweden-green-deal>, besökt 8 juni.
- Sara kulturhus (2023). [FAQ Ekonomi och Finans - Sara kulturhus](#), besökt 30 juni.
- Skellefteå kommun (2023a). [Skellefteås näringsliv - Skellefteå kommun \(skelleftea.se\)](#). besökt 4 april.
- Skellefteå kommun (2023b). <https://skelleftea.se/skelleftea-vaxer/skelleftea-vaxer/arkiv/projekt/2022-12-21-arctic-center-of-energy>, besökt 7 juni.
- Skellefteå kommun (2023c). [\(Skellefteå kommuns vision - Skellefteå kommun \(skelleftea.se\)\)](#). besökt 5 juni.
- Skellefteå kommun (2023d). [Nytt projekt blir viktig resurs i den stora samhällsomvandlingen | Skellefteå kommun \(mynewsdesk.com\)](#), besökt 3 juli.
- Skellefteå Kraft (2023). [Skellefteå Kraft gör historiskt höga investeringar \(skekraft.se\)](#). besökt 2 juni.