



# Vem ska stå för risken?

Om omvandlingen till grön industri i Sverige



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner



# Vem ska stå för risken?

Om omvandlingen till grön industri i Sverige

Vi skulle vilja tacka:

Kristina Sundin Jonsson, kommundirektör Skellefteå

Samuel Lundqvist, ekonomidirektör Skellefteå

Anna Lindh Wikblad, kommundirektör Luleå

Lena Sallkvist, ekonomidirektör Luleå

Agneta Bergbom, ekonomichef Boden

Upplysningar om innehållet:

Annika Wallenskog, annika.wallenskog@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2023

ISBN: 978-91-8047-188-6

Foto: Kommunikationsenheten Bodens kommun

Produktion: Advant

## Förord

Många talar om de stora industrisatsningarna i främst Norrbotten och Västerbotten. Med rätta. Det är spännande förändringar som sker, och avgörande för Sveriges gröna omställning. De skapar möjligheter för hela vårt land. Men färre talar om vilka effekter det blir för de kommuner som tar emot de nya etableringarna och hur riskerna ska bäras.

I den här rapporten beskriver jag några av de fördelar, nackdelar och risker som uppstår i samband med etableringarna, och hur kommunerna påverkas av det som händer. Jag har gjort intervjuer med företrädare för kommunerna Boden, Luleå och Skellefteå och går specifikt in på hur dessa tre kommuner påverkas av de etableringar som pågår där.

Det är dock flera andra kommuner som har motsvarande utmaningar, dels kommuner i Norrbotten, dels kommuner där vätgasfabriker ska byggas, som exempelvis Hofors och Ånge. I den sistnämnda finns planer på att bygga Sveriges största vätgasfabrik. Dessutom planeras batterifabriker på flera ställen, i exempelvis Borlänge, Timrå/Sundsvall och i Mariestad, där Volvo ska bygga en ny batterifabrik. I Oxelösund ska SSAB investera i en ny ljusbågsugn med tillhörande råvaruhantering, i syfte att tillverka grönt stål, och i Ludvika bygger Hitachi teknik för att kunna föra över el över längre sträckor med låga förluster.

Exemplen ovan visar hur det ofta är små kommuner som ska stödja den omfattande omställningen till grön industri i Sverige. Etableringarna innebär stora möjligheter för den enskilda kommunen, men innebär samtidigt ett stort risktagande.

Jag hör ofta statliga företrädare tala om de stora industrietableringarna och vilka möjligheter som finns. Det är bra. Men jag hör dem sällan tala om riskerna. Utgångspunkten i den här rapporten kommer ur två frågeställningar:

Är det verkligen rimligt att invånarna i några få kommuner ska stå för nästan hela samhällets risk för omvandlingen till grön industri och produktion i Sverige? Vilket ansvar borde staten ta?

Stockholm i juni 2023

Annika Wallenskog  
*Chefsekonom*

Sveriges Kommuner och Regioner

# Innehåll

- 5 Kapitel 1. Inledning
  
- 8 Kapitel 2. Tre kommuner i centrum för den gröna omställningen
- 8 Skellefteå och batterifabriken
- 10 Luleå och omställningsprojekten
- 11 Boden och det gröna stålet
  
- 13 Kapitel 3. Kommunernas erfarenheter – risker, möjligheter och statens roll
- 13 Omfattande arbete för att få till stånd etableringarna
- 14 Svår kalkyl och stora investeringsbehov
- 15 Konkurrens om arbetskraften
- 16 Osäkerhet runt bostadsbyggande
- 16 Konsekvens av tillfälligt boende
- 17 Stort beroende av enstaka företag
- 17 Osäkerhet runt energitillgång
- 17 Stora miljörisker
- 18 Etableringarna skapar också möjligheter
- 18 Arbetstillfällen skapas
- 18 Boost för näringslivet
- 18 Sverige kan nå klimatmålen
- 19 Den statliga infrastrukturen kan bli bättre
- 19 Ökade inkomster till statskassan
- 19 På vilket sätt har staten och EU hjälpt till?
  
- 21 Kapitel 4. Staten behöver ta ett större ansvar
- 21 Ta ansvar för den övergripande planeringen
- 22 Mer flexibla infrastruktursatsningar
- 22 Rätt kompetens och möjlighet till omställning
- 22 Underlätta samverkan och riv statliga hinder
  
- 23 Kapitel 5. Avslutning

## Inledning

Industrietableringarna är en förutsättning för Sveriges omställning till grön industri. Men det finns flera exempel på misslyckade industrisatsningar i Sverige. Ett sådant är Stålverk 80, som när det sjösattes 1974 var Sveriges största offentliga industrisatsning någonsin. Det skulle ha varit klart 1980. Men projektet avbröts till följd av oljekrisen 1976. Ett annat exempel är gruvföretaget Northland Resources som gick i konkurs 2015, trots stora insatser från Pajala kommun. Även de aktuella industriprojekten omgärdas av en rad osäkerheter, som tillgången till fossilfri el och batterimetaller, och inte minst tillgången till arbetskraft.

Kommunernas investeringar i både pengar och arbetstid är stora. Sammantaget beräknas Boden, Luleå och Skellefteå behöva investera 62 miljarder kronor för att få till stånd den gröna omställningen. För att få ihop de ekonomiska kalkylerna är det av största vikt att befolkningen ökar, annars riskerar dessa kommuner och dess invånare att stå kvar med stora kostnader och små, eller inga, långsiktiga intäkter. En kommun som har fått känna på de mer negativa effekterna av svenska industrisatsningar är Kiruna, vars låneskuld har ökat rejält till följd av stadsflytten. Kiruna ber nu regeringen om hjälp med avskrivningar och finansiering av underhåll.

På kort sikt kan kommunerna tjäna pengar på reavinster vid markförsäljning. Men den enda ekonomiska uppsidan på lång sikt är ökade skatteintäkter, vilket är avhängigt av att invånarna blir fler. Man kan tycka att dessa kommuner tar stora risker, men om ingen kommun är beredd att satsa, kommer inte heller någon omställning till stånd.

Sett i det perspektivet går det att fråga sig vilken risk staten tar för att Sverige ska klara omställningen till grön industri. Just nu tar staten väldigt små ekonomiska risker, men har en hel del att tjäna ekonomiskt i form av ökade intäkter för bolagsskatt och moms. Statens risk ligger främst i om bolagen SSAB, LKAB skulle gå i konkurs eller liknande. Å andra sidan kan avkastningen blir mycket god om satsningarna lyckas.

Historiskt sett har svenska staten bidragit med omfattande belopp när stora företag gått i konkurs eller flyttat verksamhet utomlands. Stödpaket har betalats ut till drabbade kommuner. Det har också tidigare funnits kallortstillägg och flyttstöd av olika slag i syfte att få invånarna att flytta dit jobben finns. Det investeringsbidrag som funnits för att öka bostadsbyggandet finns inte längre kvar.

De kommuner som tar emot de nyetablerade företagen lägger ned mycket tid och arbete för att få till etableringarna. Kommunerna har behövt avsätta resurser i form av arbetstid och arbetat med lyhördhet, uppfinningsrikedom och flexibilitet gentemot företag och invånare. En aspekt i de nordliga kommunerna är också kopplad till nationella minoriteter. Här behöver olika intressen vägas mot varandra, som uttaget av naturresurser och etablering av industrier, mot exempelvis behoven för rennäring.

En utmaning för kommunerna är att snabba och storskaliga investeringar i infrastruktur, service, kultur och bostäder behövs för att skapa förutsättningar för utvecklingen, det vill säga innan kommunen har fått de invånare som skulle få kalkylen att gå ihop. Om kommunerna inte satsar proaktivt är risken stor att befolkningsökningen uteblir, men att kommunen ändå får ökade kostnader för "fly in-fly out", det vill säga att människor jobbar i kommunen utan att vara bosatta där. I nuläget ökar arbetskraftsbristen i hela landet. Därför behövs arbetskraft även från andra länder.

För att få fler invånare krävs ett högt bostadsbyggande. Bostadsbyggandet är dock just nu mycket lågt. Ränteläge och inflation gör att byggherrar inte startar upp projekt. Det är samma situation som i övriga landet, men eftersom inflyttningen i exempelkommunerna behöver fördubblas blir läget extra akut. Det innebär också ett tyngre lass för allmännyttan, eftersom bostäderna måste fram. Med tanke på den situation som nu råder med räntor och höga byggkostnader hade investeringsstödet, alternativt ett etableringsstöd, kunnat vara till stor nytta.



Avstånden i norra Sverige är så pass stora att de består av olika lokala arbetsmarknadsområden, då det är för långt att pendla mellan dem. Det innebär att kommunerna måste hitta arbetskraft i det egna närområdet. I och med att det råder brist på bostäder har Arbetsförmedlingen inte heller möjlighet att erbjuda lösningar för arbetslösa från andra delar av landet. För att få fram arbetskraft har kommunerna i hög grad arbetat med olika typer av vuxenutbildning och hittat nya modeller för att utbilda arbetskraft inom yrken som tidigare inte fanns i Sverige. Statens ersättning till vuxenutbildningar är kortsiktig och förändras årligen – något som försvårar planeringen av vuxenutbildning.

Kommunerna står därmed i dagsläget för stora investeringar för att Sverige ska lyckas med den gröna omställningen. Samtidigt står kommunerna för både den ekonomiska risken, och risken att stå utan eller åtminstone få mycket svårt att rekrytera arbetskraft till de kommunala verksamheterna.

## Tre kommuner i centrum för den gröna omställningen

### Skellefteå och batterifabriken

Under hösten 2017 blev det klart att företaget Northvolt valt Skellefteå som etableringsort för sin planerade batterifabrik. Fabriken byggs i etapper och beräknas vara helt utbyggd 2026.

Northvolt, som är ett svenskt företag, grundades 2015, utifrån att produktionen av battericeller i världen var ytterst begränsad. Det fanns ett fåtal fabriker i Asien, men inga i USA eller Europa. Därför beslutade företaget att satsa på en fabrik i Europa. Northvolt hade kontakt med ett fyrtiotal kommuner i bland annat Sverige och Finland som granskades utifrån ett hundratal parametrar, innan Skellefteå slutligen valdes som etableringskommun för företagets batterifabrik. En viktig faktor för valet av Skellefteå var tillgången till billig och grön el.

En annan betydelsefull faktor för etableringen var ett bra samarbete med den kommun som skulle stå som värd, eftersom det behövs investeringar i allt från infrastruktur till utbildning och bostäder för att understödja utvecklingen av en så stor fabrik. Samhället behöver växa i takt med etableringen och kommunen där etableringen skulle göras måste vara beredd att ta höjd för detta.

Vid full drift i Skellefteå kommer Northvolt att ha 4 000 medarbetare. Större underleverantörer har också etablerats i kommunen och fler är på väg. Det innebär att Skellefteå förväntas växa mycket snabbt och behöver förbereda för uppemot 15 000 nya invånare fram till år 2030. Fram till 2025 beräknas också cirka 5 000 byggnadsarbetare verka i Skellefteå.

Skellefteå har idag cirka 74 700 invånare. Från 1990-talet fram till 2010 tappade kommunen 5 000 invånare och sedan var invånarantalet relativt oförändrat under många år. För cirka tio år sedan startade arbetet med att försöka vända den negativa utvecklingen. Skellefteå är i dag i stark tillväxt och har i stort sett återhämtat den tidigare befolkningsminskningen. 2022 växte kommunen med 1 000 invånare och prognosen är att befolkningen ska öka med mellan 1 500–2 000 personer år 2023. Arbetslösheten är mycket låg och nästan 84 procent av befolkningen i åldern 20–64 år arbetar, vilket är fyra procentenheter högre än i riket. Skellefteå har en målsättning att vara 90 000 invånare år 2030, vilket är på väg att realiseras.

De ekonomiska resultaten i Skellefteå kommun har utvecklats ungefär som kommunerna i riket, förutom några år då resultaten varit betydligt starkare: 2006–2008 samt 2020–2022. Soliditeten i kommunen är mycket stark, cirka 60 procent. Den har dock fallit något från för några år sedan då den var över 70 procent. Den starka soliditeten beror till stor del på att kommunen är ägare av Skellefteå Kraft.

Under 2021 genomförde det kommunägda bolaget Skellefteå Industrihus AB en större försäljning av fastigheter som i huvudsak hyrdes av privata aktörer. Det resulterade i en reavinst på cirka 800 miljoner kronor. Reavinsten stärkte upp bolagets egna kapital. Delar av det föreslås användas av kommunen under 2023 genom en aktieutdelning på 360 miljoner kronor. Syftet är att finansiera fortsatt utveckling av Campusområdet. Ytterligare satsningar behöver dock ske på Campusområdet för att främja en fortsatt utveckling.

Skellefteås hamn, flygplatsen och kollektivtrafiken är i dag i kommunal regi. I den flygplatsutredning som genomfördes av Peter Norman föreslås flygplatsen bli statlig. Utredningen är nu ute på remiss och beslut förväntas tas under hösten 2023.

Fördelen för kommunen med att ha allt i egen regi är rådigheten, vilket möjliggör en flexibilitet och ett snabbt agerande. Nackdelen är ansträngningen för den kommunala ekonomin. Skellefteå är i dag en av de kommuner som investerar mest i Sverige i förhållande till antal invånare. Investeringstakten är avgörande för att kommunen ska klara den snabba samhällsomvandlingen som är hänförlig till industrietableringarna. Det kommer fortsatt att krävas stora investeringar i hamnen, flygplatsen och kollektivtrafiken likväl som det kommer att krävas fortsatt stora investeringar i förskolor och skolor,

bostäder, lokal infrastruktur och utbildning. Det hade också underlättat investeringsbördan om delar av infrastrukturen hade varit i statlig regi.

Skellefteå som ligger först i etableringsfasen av de tre kommunerna, där Northvolt redan har kommit igång med produktionen, visar att det är stora investeringsutgifter förknippade med etableringarna. Skellefteå kommuns låneskuld har ökat från 170 miljoner kronor år 2016 till hela 1 888 miljoner kronor vid slutet av 2021. Skellefteås koncern är stor och har en låneskuld på 5 400 miljoner kronor.

Totalt sett räknar Skellefteå med att behöva investera omkring 27 miljarder kronor innan alla delar i satsningen är klara.

## Luleå och omställningsprojekten

I april 2016 presenterades planer för ett vätgasprojekt i Luleå som innebär att ståltillverkning ska kunna ske fossilfritt. I dag står svensk ståltillverkning för mer än en tiondel av Sveriges utsläpp av växthusgaser. Det pågår en lång rad satsningar av nya etableringar i Luleå för att klara omställningen. Här ges några exempel.

År 2018 togs första spadtaget till Hybrit i Luleå, som är en satsning i samarbete mellan SSAB, LKAB och Vattenfall. Hybrits pilotanläggning i Luleå är i drift, nästa steg är att bygga en uppskalad demonstrationsanläggning i Gällivare. LKAB satsar 400 miljarder kronor under 20 år. LKAB:s satsning på Reemap, en industripark i Luleå som ska vara i produktion 2027, innebär också en investering på 10 miljarder kronor.

Som en del i ståltillverkningen måste järnet skiljas från syre. För detta krävs vätgas och vätgaslagret beräknas vara i drift mellan 2022 och 2024. Det sker inne i Svartöberget, 25 till 35 meter under markytan i närheten av den pilotanläggning som just nu byggs i Luleå. Vid 2035 är målet att sälja fossilfritt stål. Hybrit-initiativet har beviljats finansiellt stöd från Energimyndigheten sedan 2016 med totalt 599 miljoner kronor.

I maj 2022 beslutade LKAB om en satsning på fossilfri utvinning av sällsyn-ta jordartsmetaller och fosfor ur restprodukter från gruvindustrin. Satsningen beräknas ge mer än 500 nya jobb.

Ytterligare en pågående etablering är företaget Talgas testanläggning i Luleå, där anod, som behövs till bilbatterier, ska tillverkas. Företagets nya anläggning avses att börja byggas under 2023 och beräknas vara uppe i full produktion 2024.

Luleå har idag nästan 80 000 invånare och kommunen har vuxit över åren, från knappt 76 000 invånare 2014. Sysselsättningsgraden ligger på samma nivå som riket i övrigt, nästan 80 procent av befolkningen 20–64 år är sysselsatta. Kommunen räknar med att öka till drygt 87 000 invånare till år 2031.

Antalet invånare 80 år och äldre i Luleå beräknas öka med cirka 2 000 under de kommande tio åren. För att klara det behöver kommunen anställa 1 000 personer bara inom kommunal vård och omsorg. Med pensionsavgångar, övriga som slutar och en utökning av en del verksamheter, räknar kommunen med att behöva anställa cirka 7 500 nya medarbetare de närmaste tio åren.

Ekonomi i Luleå har på lång sikt utvecklats relativt starkt. De senaste åren har resultaten varit starkare än genomsnittet i kommunsektorn och soliditeten är över 50 procent när den gamla pensionsskulden medräknas. 2024 beräknas dock Luleå kommuns ekonomi försvagas till följd av de stora investeringarna.

Luleås låneskuld har ökat relativt kraftigt de senaste åren. 2017 var skulden 100 miljoner kronor, vid utgången av 2021 hade den ökat till 900 miljoner kronor. Kommunkoncernen som helhet hade 3 255 miljoner kronor i låneskuld vid utgången av 2021 och 2 975 miljoner vid utgången av 2022. Luleå beräknas behöva satsa 30 miljarder kronor för att få till stånd alla delar av industrietableringarna.

## Boden och det gröna stålet

I februari 2021 blev det klart att företaget H2 Green Steel ska starta fossilfri tillverkning av stål i Bodens kommun. Företaget, som är svenskt, grundades 2020 och inspirerades av de satsningar som var på gång i Norrbotten och Västerbotten.

Företaget beräknas behöva 1 500–1 800 anställda och kommer enligt planerna att börja producera stål under 2024. Den planerade investeringen beräknas omfatta 25 miljarder kronor. Företaget räknar med att det totalt krävs cirka 10 000 fler invånare i regionen med allt som de nya etableringarna medför.

I Boden bor idag drygt 28 000 invånare, vilket är en liten minskning sedan 1993 då drygt 30 500 personer bodde i kommunen. Arbetslösheten är låg, nästan 83 procent av befolkningen mellan 20–64 år arbetar, jämfört med cirka 80 procent i riket. Bodens mål är att växa till 33 000 invånare år 2030.

Bodens soliditet, inklusive den gamla pensionsskulden, är cirka 23 procent, vilket är något svagare än snittet i kommunerna. Även resultaten har varit svaga de senaste åren, kommunen hade underskott i ekonomin både 2018 och 2019. Satsningen på grönt stål innebär att Boden på några år kommer att genomgå en förändring som normalt sett motsvarar 15–20 år.

Kommunen måste bygga bostäder, skolor, förskolor och infrastruktur, som till exempel vatten- och avloppsnät. För Bodens del innebär det att resultaten i balansräkningen de kommande åren beräknas vara minus 150 miljoner kronor 2023, minus cirka 200 miljoner kronor 2024 och minus cirka 60 miljoner kronor 2025, innan resultatnivåerna beräknas öka igen.

Med hänsyn till kostnader som kommer av omställningen och befolkningsökningen riskerar kommunen dock att få underskott i resultaten ända fram till 2030. Mellan 2017 och 2021 ökade kommunens låneskuld från 88 miljoner kronor till 580 miljoner kronor. Koncernen, med kommunens 11 kommunala bolag, hade en låneskuld på 2 446 miljoner kronor vid utgången av 2021. Boden beräknar behöva investera 5 miljarder kronor till följd av industrietableringen.

## Kommunernas erfarenheter – risker, möjligheter och statens roll

### Omfattande arbete för att få till stånd etableringarna

Boden, Luleå och Skellefteå vittnar alla om det omfattande arbete som krävs för att få till stånd industrietableringarna och svara upp mot de följder dessa får. Det är ett arbete som dessutom sker under tidspress. Det blir alltså både betydligt mer att göra för kommunerna och allt behöver gå snabbt.

Förutom det förberedande arbetet krävs mycket annat. Det handlar om förhandlingar och diskussioner i alla delar kring etableringarna. Några exempel på det är hantering av protester från kringboende, söka tillstånd från Mark- och miljödomstolen, förhandlingar med Trafikverket och Transportstyrelsen, där det ibland har varit svårigheter att få till stånd nödvändiga beslut. Det har också förts diskussioner med Försvarsmakten om vem som får äga svensk infrastruktur, varit möten med Svenska Kraftnät om hur energin ska tillgodoses och arbete med markanvisningar och planerande för att bygga skolor, förskolor, infrastruktur med mera.

Det handlar också om sådant som att förbereda för förskolor med engelska som språk, då många som anställs kommer från länder som Indien, Tyskland och Holland. Kommunerna måste alltså arbeta för att få invånare både från Sverige och från andra länder att flytta till kommunen.

## Svår kalkyl och stora investeringsbehov

På kort sikt kan kommunerna få vissa reavinster och exploateringsintäkter vid försäljning av mark. På längre sikt kan intäkter från fastighetsavgifterna öka, då kommunerna får behålla positiva förändringar av fastighetsavgiften, som är 0,75 procent av fastighetens taxeringsvärde. Det krävs dock många nya fastigheter för att det ska bli någon större summa, eftersom avgiften är begränsad till 8 874 kronor per bostadsbyggnad (2023). Dessutom har en regel införts för att stimulera bostadsbyggandet. Bostäderna är helt befriade från avgift de första 15 åren, vilket innebär att det tar mycket lång tid innan kommunerna kan få ut intäkter från fastighetsavgiften.

Ett ytterligare dilemma för kommuner som behöver bygga bostäder är de regelverk kring nedskrivning av tillgångarna som gör att många avstår från att bygga.

De verkliga intäkterna till kommunerna kommer från skatteintäkter på lön, pensioner och transfereringar för personer som flyttar till och skriver sig i kommunen. Om kostnaderna för verksamheten för dessa nya invånare är lägre än skatteintäkterna uppstår ett överskott till följd av den ökade inflyttningen. Med inflyttning blir det också fler personer som delar på kommunernas framtida kostnader för räntor och avskrivningar för etableringarna.

Investeringsutgifterna är dock mycket stora för att få till stånd de nya etableringarna. Som nämnts tidigare räknar Luleå med investeringsutgifter på ungefär 30 miljarder kronor, Skellefteå 27 miljarder kronor och Boden 5 miljarder kronor. Det behöver byggas vägar, gång- och cykelvägar, stickspår till järnväg, infrastruktur i form av vatten och avlopp, gas, belysning, ombyggnad av hamnar samt förskolor och skolor med mera. Beloppen är höga, trots att kommunerna ännu inte kunnat ta höjd för en hel del stora investeringar, som exempelvis utgifter i samband med Norrbotniabanan.

Även driftkostnaderna ökar i samband med allt arbete. Mottagnings- och utvecklingskapacitet i den befintliga organisationen behöver byggas upp för att klara utbyggnaden av samhällsinfrastrukturen i form av bostadsområden, industriområden, skolor, förskolor, vuxenutbildning, fritidsanläggningar och friluftsområden.



Enligt kommunallagen ska underskott i ekonomin ett år återställas under den närmaste treårsperioden, om kommunen inte har medel sparade i resultatutjämningsreserv, som kan användas vid lågkonjunktur, eller om kommunen har en stark finansiell ställning. Lagen tar inte hänsyn till den typ av omställning som görs i de fall en kommun måste växa så snabbt som i berörda kommuner.

## Konkurrens om arbetskraften

Enligt beräkningar behövs 100 000 nya invånare i norra Norrland de närmaste tio åren för att klara omställningen. Under 2022 flyttade 2 000 personer till Norrbotten och Västerbotten. Förutom att det behövs anställda till de nya etableringarna behövs också personal till andra delar av näringslivet, som handel, taxi, restauranger med mera. Även kommunerna och regionerna får ett ökat tryck på sina verksamheter utifrån behov av sjukvård, kollektivtrafik, samhällsbyggnad och socialtjänst. Oavsett om personerna blir bofasta eller ej behövs personal till de kommunala verksamheterna. Det blir konkurrens om arbetskraften där de nyetablerade företagen kan erbjuda högre lönenivåer än kommunen, vilket kan göra det ännu svårare att bemanna välfärden.

En stor risk, som tidigare beskrivits, är att de som ska arbeta i de nya företagen inte flyttar till kommunerna. Om de anställda flyttar till kommunerna följer ofta familjerna med och partnern kan bidra som arbetskraft till kommunerna eller andra företag inom näringslivet.

Utmaningarna kring kompetensförsörjningen är alltså högst påtaglig. Inom vård- och omsorgsverksamheterna bedöms läget redan nu som ansträngt och arbetslösheten i dessa kommuner är låg. Det innebär att det redan nu är svårt att hitta kompetens till många kommunala verksamheter.

I nuläget är det främst ingenjörer och specialister som behövs till de nya etableringarna, men i takt med att allt fler operatörer behövs, där utbildningskraven är lägre, kommer konkurrensen om arbetskraften att bli större. Detta i kombination med en snabbt ökande andel äldre kan göra det näst intill omöjligt att hitta personal till exempelvis äldreomsorgen.

Ytterst behöver därför inflyttningen öka från övriga delar av Sverige alternativt från andra länder för att klara omställningen. I arbetet med det har det synliggjorts hinder som behöver tas bort för att underlätta en ökad inflyttning. Ett exempel på ett sådant är avsaknaden av parallella handlägningsprocesser mellan Skatteverket och Migrationsverket. Redan i dag tar berörda kommuner ett stort ansvar för att arbeta med kompetensförsörjningen och en ökad inflyttning.

## Osäkerhet runt bostadsbyggande

En ytterligare risk är att bostadsbyggandet inte kommer igång på det sätt som behövs, vilket gör att de personer som avser att flytta till kommunerna inte hittar lämpliga bostäder. I flera av de aktuella kommunerna köper de nyetablerade företagen upp lediga villor och andra bostäder för att erbjuda dem som tillfälliga boenden för sina anställda som inte flyttar till dessa kommuner. Det innebär att konkurrensen på bostadsmarknaden är stor. Till följd av inflationen är byggandet på en väldigt låg nivå. Att investeringsbidraget för bostadsbyggandet nyligen har avvecklats påverkar också situationen negativt.

## Konsekvens av tillfälligt boende

Många anställda har redan nu bosatt sig i tillfälliga boenden och risken är stor att många kommer att nyttja "fly-in-fly-out". Konsekvensen blir att allt fler personer bor samlade i dessa temporära bostäder. En stor andel av de som bor tillfälligt är män som under långa perioder befinner sig långt hemifrån.

Många av de företag som bygger de nya etableringarna är underentreprenörer till underentreprenörer, där det kan förekomma en hel del ekonomisk brottslighet och svartarbete. I kommunerna märks detta i form av alkohol- och drogkonsumtion och ökad prostitution, något som kommunerna tillsammans med polisen försöker hantera.

## Stort beroende av enstaka företag

Boden är, åtminstone från början, främst beroende av ett specifikt bolag, vilket även till viss del gäller Skellefteå. I Luleå är det flera företag som etablerar sig. Dessutom är det skillnad på startups och stora statliga bolag som exempelvis LKAB, som har stora muskler redan från början, vilket nya startupbolag inte har.

## Osäkerhet runt energitillgång

Industrietableringarna kräver stora mängder energi för att fungera. Kommer det att finnas el till alla de etableringar som nu snabbt kommer till stånd i landet, och vad händer om energin inte räcker till?

I början av juni 2023 gick statliga Svenska Kraftnät ut med en varning om överbelastning. Enligt deras analyser finns det möjlighet att erbjuda ytterligare 500 megawatt i kapacitetsuttag till 2030, för att försörja de stora planerade industriinvesteringarna i Norrland. Det är utöver de 2 gigawatt i ökat uttag som Svenska Kraftnät sade sig vara redo för 2022. Men det räcker, enligt Svenska Kraftnät, inte med att bygga ut, det behövs också andra åtgärder. Ett sådant exempel är reglering av förbrukningen, för att inte nätet ska bli överbelastat. Kort sagt, utbyggnaden av fossilfri energi måste gå snabbt.

## Stora miljörisker

Etableringarna gör att extremt stora markområden måste användas till de fabriker som ska etableras. Om etableringarna inte kommer till stånd har stora markytor ödelagts, inkluderat naturvärden och underlag för turism och annan verksamhet. Även markanvändningen i närheten påverkas genom skyddsavstånd för risker och buller.

Kommunens kostnader för prövning ökar, även för tillkommande infrastruktur för energi och transporter. Särskilda krav finns för påverkan på vatten, och investeringar kan komma att krävas i VA och dagvatten. För satsningar som inte fullföljs kan det tillkomma kostnader för att återställa mark och hantera eventuella föroreningar.

## Etableringarna skapar också möjligheter

Det finns självklart stora möjligheter för dessa kommuner. Med tillväxt i befolkningen skapas ett positivt samhällsklimat. Det är också normalt sett ofta lättare att få de ekonomiska kalkylerna att gå ihop om kommunen växer än om kommunen tappar invånare. I de kommuner som växer innebär det också ofta en föryngring av befolkningen.

## Arbetsstillfällena skapas

Etableringarna ger också arbetsstillfällena vilket kan förhindra att personer hamnar i ekonomiskt bistånd. I exempelvis Skellefteå har ett minskat bidragsberoende noterats och arbetslösheten i kommunen ligger på låga 3,4 procent. Bara drygt 500 personer är öppet arbetslösa. När det gäller skatteintäkterna är skillnaden dock ganska liten om invånarna arbetar eller ej, till följd av utjämningsystemet. Dessa variabler ses dock över i den kommunala utjämningsutredning som för närvarande pågår.

## Boost för näringslivet

En annan positiv effekt är att kommunen "sätts på kartan" och kan få stå som arrangör för nationella och utländska besök samt större nationella och internationella evenemang. Generellt sett ger detta, och alla aktiviteter som pågår, positiv effekt på näringslivet i kommunerna, exempelvis för hotell, restauranger och affärer. Idag har både Skellefteå och kommunerna i Norrbotten en ökad synlighet i nationell och internationell media och en betydande mängd nationella och internationella besök.

## Sverige kan nå klimatmålen

Etableringar av detta slag är nödvändiga för att Sverige år 2045 inte ska ha något nettoutsläpp av växthusgaser till atmosfären. Målet innebär att utsläppen av växthusgaser från svenskt territorium ska vara minst 85 procent lägre senast år 2045 än utsläppen var år 1990.

## Den statliga infrastrukturen kan bli bättre

En ytterligare möjlighet för de kommuner som får stor befolkningstillväxt är att Trafikverket får ett större tryck att bygga ut den statliga infrastrukturen. När behoven finns kan vägar eller järnvägar byggas som annars inte skulle komma till stånd.

## Ökade inkomster till statskassan

Både de nya etableringarna och den ökade aktiviteten i näringslivet gör att staten får ökade inkomster både från bolagsskatter och momsinkomster. Inga av dessa inkomster tillfaller dock idag de kommuner som står som värdar för de nya etableringarna.

## På vilket sätt har staten och EU hjälpt till?

Redan vid etableringen av Northvolt hösten 2017 efterfrågade Skellefteå en nationell samordnare, då det tidigt stod klart att det krävdes samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå för att klara den snabba samhällsomvandlingen. Det kunde till exempel konstateras att nuvarande planeringsprocesser, och till viss del utbildningssystemen, inte var gjorda för en snabb utveckling, och att nya arbetssätt och modeller krävdes.

Ett tydligt exempel var arbetet med miljöprövningen för Northvolts batterifabrik. Genom att myndigheterna jobbade parallellt istället för sekventiellt kunde handläggningstiden förkortas betydligt. Arbetssättet kunde sedan användas som modell för andra myndigheter och kommuner.

I december 2020 utsåg regeringen Peter Larsson som samordnare för industrietableringarna i norra Sverige. Två år senare, december 2022, presenterade samordnaren en analys och förslag till prioriterade områden. Uppdraget förlängdes och ska slutrapporteras till Klimat- och näringslivsdepartementet senast den 30 juni 2023.

Samordnarens arbete har bland annat handlat om att trycka på myndigheterna gällande handläggningstider, att lämna förslag till förbättrade gränsöverskridande arbetssätt samt synliggöra olika hinder i regelverk och planeringsprocesser. Skellefteå beskriver att samordnaren har underlättat

arbetet genom att koppla ihop olika verksamheter, företag, kommunen och staten. Enligt uppgift ska cirka 3 000 olika möten ha genomförts. Tillväxtverket och Vinnova beskrivs också ha varit behjälpliga.

Skellefteå beskriver att kommunen arbetade nära länsstyrelsen i den inledande fasen av nyetableringen, avseende bland annat tillståndsprocesserna. Kommunen beskriver också att det har lett till ett nära arbete med länsstyrelsen i andra frågor till följd av etableringen, som exempelvis jämställdhetsfrågor, krisberedskap samt nationella och internationella besök.

Skellefteå startade tidigt ett så kallat omvandlingskontor tillsammans med Region Västerbotten. Tillsammans har de arbetat med frågor kopplade till utvecklingen, såsom utbildning, befolknings- och kompetensförsörjning, dialog mot den nationella nivån samt gentemot EU. Arbetsättet har också utgjort modell för andra regioner där nya företagsetableringar är på gång. Arbetsätten har dock varierat mellan Västerbotten och Norrbotten. Länsstyrelsen i Norrbotten har flera kommuner i samma situation att ta hänsyn till. Det som skiljer Skellefteå från Norrbotten är också en mycket låg andel statlig infrastruktur, vilket gör investeringsbördan i Skellefteå högre.

Staten har tagit en viss finansiell risk genom att bevilja lån från Svensk Exportkredit med kreditgarantier från Riksgälden till företaget H2 Green Steel. Lånen har givits på kommersiella villkor. För staten finns risken att H2 Green Steel inte kan betala tillbaka sina lån. Energimyndigheten har också givit stöd, till Hybrit-projektet. En annan risk är att de statliga bolagen LKAB eller SSAB skulle gå i konkurs, den risken kan dock betecknas som låg.

Dessutom har staten erbjudit hjälp med att låna pengar. Kommunerna har dock normalt sett inga svårigheter att låna pengar. De hade i stället gärna sett att staten gick in och tog delar av risken.

Skellefteå kommun har fått projektmedel på totalt 40 miljoner kronor från EU-projektet North Sweden Green Deal. Skellefteå får också låna från Europeiska Investeringsbanken. I lånet ingår en bidragspott. Om kommunen investerar för 1,6 miljarder kronor, kan de få 100 miljoner kronor.

## Staten behöver ta ett större ansvar

Det är inte rimligt att invånarna i några få kommuner ska stå för nästan hela samhällets risk för omvandlingen till grön industri och produktion i Sverige. Det finns mycket som staten kan göra för att stödja och ta större ansvar för framför allt de ekonomiska risker som omställningen också innebär.

### Ta ansvar för den övergripande planeringen

Det finns mycket som staten kan göra för att underlätta bostadsbyggandet. Först och främst behöver staten axla sitt ansvar som proaktiv aktör i planeringssystemet. Idag bevakar varje sektorsmyndighet sina intressen och konflikter trycks ner i systemet för att lämnas till kommunerna att hantera. Enligt plan- och bygglagen är det länsstyrelserna som tillvaratar och samordnar de statliga intressena i planprocessen, men rollen har förskjutits mot en mer reaktiv tillsynsroll på bekostnad av utvecklingsansvaret.

Kommunernas erfarenheter av en tilltagande utredningsbörda vid planläggning och exploatering behöver också mötas upp från staten, både för att få ner kostnader och för att minska planprocessernas längd.

Den nu pågående översynen av Boverkets byggregler behöver skapa ett tydligare regelverk för alla inblandade aktörer i syfte att kapa ledtider och kostnader. Flera av förslagen som nu diskuteras riskerar dock att leda till motsatsen. Strandskyddsfrågan behöver också få ett omtag för att underlätta byggande i de delar av landet där det är svårt att finansiera nybyggnation. Domstolarna behöver också snabba upp sina handläggningsprocesser när byggplaner överklagas.

## Mer flexibla infrastruktursatsningar

Infrastrukturutbyggnaden i Sverige kännetecknas av långsiktiga planer och sekventiellt arbete. Planerna utgår från data som har tagits fram under åren inför beslut, vilket innebär att den nu liggande nationella planen ibland baseras på flera år gamla beräkningar. Samtidigt har den gröna industriella omställningen ändrat på flera av de grundläggande parametrarna som mängden gods, antalet resor och därtill tidplanerna utifrån industrins tänkta omställning.

Flera statliga myndigheter ändrar nu, som kommunerna redan har blivit tvungna att göra, sina arbetssätt till mer av tidig dialog och samverkan, och arbete i parallella processer i stället för sekventiella, för att kapa i sina egna tidplaner. Det behövs mer arbete i den riktningen om den gröna omställningen i Sverige ska ske i tänkt omfattning och tid, kring exempelvis tillståndprocesser och reellt genomförande av satsningar på fysisk infrastruktur.

## Rätt kompetens och möjlighet till omställning

Sverige har stora möjligheter att ligga långt framme i omställningen till grön produktion, men för att klara det krävs ett massivt kompetensskifte de kommande åren. Många anställda måste rekryteras från andra länder, då kompetensen inte alltid finns i Sverige.

Här är det viktigt att universitet och högskolor utbildar arbetskraft som matchar de arbetstillfällen som finns. Det måste också finnas möjlighet till omställning för anställda senare i livet för att få ett bättre matchning på arbetsmarknaden. I dag lämnar matchningen på den svenska arbetsmarknaden mycket i övrigt att önska.

## Underlätta samverkan och riv statliga hinder

När kommunerna i norr expanderar och utvecklas kräver det också att de nya invånarna får en god välfärd. I dag gör stelbenta lagar och regler det svårt för kommuner och regioner att nyttja kompetenser över de organisatoriska gränserna. Det kan till exempel handla om att olika kommuner kan använda sig av en gemensam specialistkompetens eller att effektivisera genom att en annan kommun utför vissa arbetsuppgifter.

Staten behöver därför förändra lagstiftningen för att göra det möjligt för kommuner och regioner att bredda sin samverkan, nyttja kompetenser över organisatoriska gränser och pröva nya arbetssätt.



## Avslutning

De omfattande industrietableringarna är en förutsättning för Sveriges gröna omställning och innebär stora möjligheter för enskilda kommuner. Det leder till "en samhällsomvandling, som påverkar precis allt", som en kommundirektör uttrycker det. Men trots att det ger många positiva effekter, säger det sig självt att en stor samhällsomvandling inte är enkel. Den innebär också utmaningar och risker.

Därför behövs en modell för hur staten och kommunerna kan dela på de ekonomiska riskerna så att inte invånarna i berörda kommuner blir sittande med hela notan för att Sverige ska klara omställningen. Det är ett entydigt budskap, inte bara från de aktuella kommunerna, utan från de flesta som nu engagerar sig i den gröna industriomställningen i Sverige.

Det behövs en utredning som kan se över hur en modell och ett regelverk där staten tar en större del i investeringar och risker skulle kunna se ut. Det skulle till exempel kunna handla om överenskommelser mellan staten, kommunen och bolagen. Det finns andra länder att inspireras av. I Norge får till exempel kommunerna del av bolagsskatten från energibolag som är etablerade i de så kallade kraftkommunerna. Där får även utbildad arbetskraft delar av sin studieskuld avskriven om de bor och arbetar i vissa, ofta nordliga kommuner, med arbetskraftsbrist.

Den gröna omställningen är en förutsättning för att Sverige ska nå de uppsatta klimatmålen. Den innebär enorma möjligheter för tillväxt, utveckling och välfärd i hela landet. Därför måste utmaningarna, riskerna och ansvarsdelningen diskuteras. Industrietableringarna är inte bara den enskilda kommunens angelägenhet, utan hela samhällets.



# Vem ska stå för risken?

Om omvandlingen till grön industri i Sverige

Många talar om de stora industrisatsningarna i främst Norrbotten och Västerbotten, men färre talar om vilka effekterna blir för de kommuner som ta emot de nya etableringarna.

I rapporten beskrivs några av de fördelar, nackdelar och risker som finns, och hur kommunerna påverkas av det som händer. Specifikt beskrivs hur kommunerna Boden, Luleå och Skellefteå påverkas. Men det är flera kommuner i Sverige som har motsvarande utmaningar.

Rapporten tar avstamp i frågeställningarna: Är det verkligen rimligt att invånarna i dessa kommuner ska stå för nästan hela samhällets risk för omvandlingen till grön industri och produktion i Sverige? Vilket ansvar borde staten ta?

ISBN 978-91-8047-188-6

Beställ eller ladda ner på [skr.se/publikationer](https://skr.se/publikationer)

Post: 118 82 Stockholm | Besök: Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 | [skr.se](https://skr.se)



Sveriges  
Kommuner  
och Regioner