



Nybyggarna i Norr

Kommunal kapacitet i en ”grön era”.

Settlers in the North
Municipal capacity in a “green era”.

John Claesson & Elin Svensson

Självständigt arbete • 30 hp
Sveriges lantbruksuniversitet, SLU
Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning
Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram
Alnarp 2025

Nybyggarna i Norr - Kommunal kapacitet i en "grön era".

John Claesson & Elin Svensson

Handledare: Anders Larsson, Svergies Lantbruksuniversitet - Alnarp, Institutionen för landskapsarkitektur.
Examinator: Gunilla Lindholm, Sveriges Lantbruksuniversitet - Alnarp, Institutionen för landskapsarkitektur
Bitr. examinator: Matilda Alfengård, Svergies Lantbruksuniversitet - Alnarp, Institutionen för landskapsarkitektur.

Omfattning: 30 hp
Nivå och fördjupning: A2E
Kurstitel: Independent Project in Landscape Architecture
Kurskod: EX0859
Program: Hållbar stadsutveckling, ledning, organisering och förvaltning - masterprogram

Kursansvarig inst.: Institutionen för landskapsarkitektur, planering och förvaltning

Utgivningsort: Alnarp

Utgivningsår: 2025

Omslagsbild: Omslagsbild tillhör LABLAB och har med tillåtelse fått användas i masterarbetet

Nyckelord: Grön omställning, nyindustrialisering, Norrbotten, transformativ kapacitet, kommunal kapacitet

Publicering och arkivering

Godkända självständiga arbeten (examensarbeten) vid SLU publiceras elektroniskt. Som student äger du upphovsrätten till ditt arbete och behöver godkänna publiceringen. Om du kryssar i JA, så kommer fulltexten (pdf-filen) och metadata bli synliga och sökbara på internet. Om du kryssar i NEJ, kommer endast metadata och sammanfattning bli synliga och sökbara. Fulltexten kommer dock i samband med att dokumentet laddas upp arkiveras digitalt.

Om ni är fler än en person som skrivit arbetet så gäller krysset för alla författare, ni behöver alltså vara överens. Läs om SLU:s publiceringsavtal här: <https://www.slu.se/site/bibliotek/publicera-och-analysera/registrera-och-publicera/avtal-for-publicering/>

☒ JA, jag/vi ger härmed min/vår tillåtelse till att föreliggande arbete publiceras enligt SLU:s avtal om överlåtelse av rätt att publicera verk.

☐ NEJ, jag/vi ger inte min/vår tillåtelse att publicera fulltexten av föreliggande arbete. Arbetet laddas dock upp för arkivering och metadata och sammanfattning blir synliga och sökbara.

Sammandrag

Den gröna nyindustrialiseringen i norra Sverige, driven av EU:s klimatmål och statens ambition att bli världsledande inom grön industri innebär omfattande förändringar för de perifera kommuner där satsningarna lokaliseras. Kommunerna förväntas möjliggöra industriell expansion och befolkningstillväxt, men saknar ofta motsvarande makt, resurser och institutionellt handlingsutrymme. Med utgångspunkt i frågan om hur kommunernas transformativa kapacitet formas och uttrycks i mötet med en accelererad industriell omställning, analyserar studien tre norrländska kommuner: Gällivare, Boden och Luleå. Resultaten visar att kommunerna utgör en central roll i omställningen och anstränger sig för att agera transformativt,

men att deras kapacitet inte kan förstås isolerat. Kommunens kapacitet påverkas i hög grad av det omgivande flernivåsystemet, där strukturella faktorer försvårar för långsiktiga och strategiska förutsättningar. Studien belyser hur obalanser i ansvar, risktagande, tidsramar, resurser och beslutsmandat skapar en strukturell sårbarhet och visar på behovet av systemförändringar som erkänner kommunernas roll och kompenserar de risker de förväntas bära.

Nyckelord: Grön omställning, nyindustrialisering, Norrbotten, transformativ kapacitet, kommunal kapacitet

IV Abstract

The green reindustrialization in Northern Sweden, driven by the EU's climate goals and the state's ambition to become a world leader in green industry, entails extensive changes for the peripheral municipalities where the investments are located. The municipalities are expected to enable industrial expansion and population growth, but often lack the corresponding power, resources and institutional room for action. Based on the question of how the municipalities' transformative capacity is shaped and expressed in the encounter with an accelerated industrial transition, the study analyzes three municipalities in northern Sweden: Gällivare, Boden and Luleå. The results show that the municipalities play a central role in the transition

and make an effort to act transformatively, but that their capacity cannot be understood in isolation. The capacity of the municipality is greatly affected by the surrounding multi-level system, where structural factors make it difficult for long-term and strategic conditions. The study highlights how imbalances in responsibility, risk-taking, time frames, resources and decision-making mandates create a structural vulnerability and shows the need for systemic transformation that recognize the role of the municipalities and compensate for the risks they are expected to take on.

Keywords: Green transitions, reindustrialization, Norrbotten, Transformative capacity, local capacity

Innehållsförteckning

Sammandrag	IV
Abstract	IV
Innehållsförteckning	1
Förord	3
1. Inledning	4
1.1 Syfte och frågeställningar	6
1.2 Avgränsning	6
2. Geografisk kontext och svensk planering	8
2.1 Geografisk kontext	8
2.1.1 Gällivare	9
2.1.2 Luleå	9
2.1.3 Boden	10
2.2 Svensk planering	11
2.2.1 Från government till governance	11
2.2.2 Neoliberal planering	11
2.2.3 Från kommunal riskminimering till kommunalt risktagande	12
2.2.4 Stad och land i planeringen	13
2.3 Världens mest attraktiva gruvland	13
3. Tidigare forskning	15
3.1 Regionala effekter	15
3.2 Boomtowns	16
3.3 Narrativen om Norrland	16
3.4 Kapacitet i olika kontexter	17
4. Metodologi och metod	19
4.1 Dokumentstudie	19
4.2 Intervjuer	20
4.3 Analysmetod	21
4.4 AI i studien	22
5. Teoretiskt ramverk	23
5.1 Wicked problems	23
5.2 Multi-level perspective, MLP	24

5.3 Urban transformativ - och transformativ kapacitet i offentliga organisationer . . 26

6. Resultat och analys 30

6.1 Accelererad samhällsomställning innebär accelererad samhällsplanering 30

6.2 Nya spelare skapar nya tidsramar 33

6.3 Målbildernas mångtydighet 35

6.4 Obalanserad riskfördelning 38

6.5 Planering utifrån scenarier 39

6.6 Kommunalt ansvar utan stöd 43

7. Diskussion 45

7.1 Transformativ kapacitet formas av systemet 45

7.2 Vi vet inte om vi gör rätt, men vi har inte tid att vänta 46

7.3 Målbilder och drivkrafter 47

7.4 Kommunala förutsättningar för en transformativ kapacitet 49

7.5 En osäker framtid 50

7.6 Metoddiskussion 52

8. Slutsats 55

8.1 Framtida forskning 56

Referenslista 57

Bilagor 64

Figurförteckning

- Figur 1. Långfristiga skulder kommunkoncern, kr/inv. Illustration: Claesson, J (2025) (Kolada, 2025)
- Figur 2. Kommunernas geografiska lokalisering i Region Norrbotten samt invånarantal. Illustration: Claesson, J (2025) (SCB, 2025)
- Figur 3. Process för analysmetod. Illustration: Claesson, J (2025)
- Figur 4. Illustration av fler nivåperspektiv.(Geels & Schot, 2007) - Översatt av författarna.

Tabellförteckning

- Tabell 1. Statistik om kommunerna (SCB, 2025; Kolada, 2025)
- Tabell 2. Översikt för dokumentstudien
- Tabell 3. Översikt av genomförda intervjuer
- Tabell 4. Teman och koder för analys
- Tabell 5. Konceptualisering: Roller, resurser och förmågor. (Borás et al., 2024) Översatt av författarna

Förord

Det här var kul! Tack för allt!

1. Inledning

2019 presenterades EUs tillväxtstrategi “Den Gröna Given”, strategin utgör en omfattande plan för att främja en grön omställning inom EU med mål om att uppnå klimatneutralitet senast 2050. Ett centralt mål för den gröna given är att verka för en ren industri, där hållbara och energieffektiva industrier har framgång både i EU och på den globala marknaden (Europeiska rådet u.å). I linje med EU:s strategi har Sverige positionerat sig som en nyckelaktör i den gröna omställningen, där norra Sverige identifieras som den region med bäst förutsättningar att bidra till att uppfylla EU:s mål (Adjei et al. 2023; Garbis et al. 2024; Eriksson 2024 et al.). Regionen beskrivs erbjuda tillgång till grön el, stora markområden och rika naturresurser, vilket används som huvudsakliga argument för att omställningen ska ske just där (Regeringskansliet, 2023). Målet är att stärka Sveriges position internationellt genom en nyindustrialisering som, med hjälp av gröna riktlinjer, ska bidra till att uppnå klimatneutralitet (Regeringskansliet, 2024a).

4

Den accelererade nyindustrialiseringen förutsätter och innebär en accelererad samhällsplanering (Regeringskansliet, 2024a). Exempelvis föranleder satsningarna på grönt stål i Boden att kommunen på några år ska genomgå en förändring som annars tagit 15-20 år. Utöver kommunens ordinarie uppdrag, ska industrins etablering möjliggöras. Om det blir som industrin och staten utlovar, att industrisatsningarna kommer gynna kommunerna genom ökad arbetskraftsinvandring, behöver kommunerna accelerera sin planering och facilitera nya skolor, förskolor, infrastruktur och öka sin planberedskap för att möta de nya behoven (SKR, 2023).

Den accelererade samhällsplaneringen skapar nya logiker för kommunerna vars planering traditionellt utgått från längre tidshorisonter (Berglund-Snodgrass, 2022). Planeringskontexten i norra Sverige har tidigare hanterat frågor som uppstår till följd av avfolkning, nedläggning av samhällelig service och demografiska utmaningar (Persson & Dymitrow, 2024). I och med nyindustrialiseringen, skärps blicken på Norrbotten från både ett nationellt och internationellt perspektiv och kommunerna kommer behöva handskas med en ny typ av planering som utlovar ett tillväxtorienterat ideal (Regeringskansliet, 2024a). Situationen öppnar upp för frågor om transformativ kapacitet som handlar om hur man driver och genomför förändringar.

Sveriges historiska gruvpolitik har i hög grad gynnat näringslivsaktörer och bidragit till att göra landet till ett av världens mest attraktiva gruvländer. I en internationell jämförelse är de svenska mineralavgifterna och beskattningen bland de lägsta, vilket ger gruvföretag goda ekonomiska incitament att etablera sig i Sverige (Tillväxtanalys, 2016). Samtidigt är det fördelaktigt för staten, som genom majoritetsägande i flera gruvbolag kan ta en betydande del av vinsterna (Hela Sverige ska leva, 2021).

Under senare år i den gröna omställningen har statliga insatser ytterligare förstärkt den industrivänliga linjen. Regeringen har till exempel infört kreditgarantier för gröna investeringar, vilket ger företag som bidrar till de klimatpolitiska målen fördelaktiga lånevillkor (Riksgälden, 2025). Motioner från politiskt håll föreslår även att tillståndprocesser enligt miljöbalken ska förenklas och förkortas, vilket underlättar och påskyndar industriella etableringar (Regeringskansliet, 2024b).

Omställningen motiveras inte bara med löftet om nationell klimatneutralitet, utan även med argumentet om hur investeringarna kommer kunna räknas hem genom ökad arbetskraftsinvandring, där ett ökat skatteunderlag är den enda inkomstkällan för kommunerna (Eriksson et al., 2024). SKR (2024) framhäver tveksamheter för hur en sådan kalkyl går ihop, trots att en familj med två vuxna och ett barn flyttar till kommunen blir det i slutändan endast 15 000 kr kvar till kommunen. Samtidigt beräknas staten erhålla över 80 % av de långsiktiga skatteintäkterna (Region Norrbotten, 2024). Fördelningen i kostnad och vinst lyfter frågan om vilka förutsättningar de perifera, naturresursrika kommunerna har att utveckla sin transformativa kapacitet i ett system där beslutsmyndighet och ekonomiska vinster i hög grad koncentreras till överordnade nivåer och urbana centrum.

Regeringen redogör att omställningen innebär “en gyllene möjlighet för norra Sverige att leda den nya industriella revolutionen” (Regeringskansliet, 2024a:7). Kommuner i periferin har genom rumsliga inlåsnings svårigheter att anpassa sig till nya förutsättningar på grund av fysiska, institutionella och organisatoriska hinder (Björling, 2016). Samtidigt som regeringen lyfter den gyllene möjligheten existerar parallella processer som Björling (2016) menar strukturellt sätter perifera kommuner i ett underläge, vilket aktualiserar frågan om kommuner i periferins kapacitet att agera som en motor för hela den industriella revolutionen.

Ett samtida exempel som fångar realiteten och de osäkerheter/risker med privata aktörers involvering i samhällsplaneringsprocesser är Northvolts konkurs i mars 2025. Både före och efter konkursen har artiklar och debattinlägg diskuterat huruvida industrisatsningarna utgör en ”grön bubbla”, där en politiskt påhejad utveckling riskerar att kollapsa (Sandström, 2023; Gatu, 2024). För Skellefteå innebär konkursen att över 1000 personer förlorade sina jobb på Northvolt, priserna på bostadsrätter har minskat med 9% på tre månader och försäljningstiderna ligger mellan 3-5 månader, situationen beskrivs vara i stort beroende av vad som händer med batterifabriken i framtiden (Öhlund, 2025).

Förväntan på kommunerna ligger inte bara i att de ska hänga med i utvecklingen, utan också möjliggöra och bana vägen för den. Samtidigt som kommuner i norra Sverige lyfts fram som avgörande för att den gröna omställningen ska realiseras, beskriver kommunerna en känsla av att ensamt bära ansvaret för genomförandet (SKR, 2023).

1.1 Syfte och Frågeställningar

Syftet med studien är att undersöka hur kommuners transformativa kapacitet formas och uttrycks i mötet med den accelererade industriella omställningen i norra Sverige. Fokus ligger särskilt på hur kommunala aktörer navigerar i ett landskap präglad av komplexitet, snabba förändringar och mångfacetterade intressen, något som är ett kännetecken för den samtida samhällsomställningen i regionen. Den teoretiska utgångspunkten är i ett ramverk som kombinerar begreppen transformativ kapacitet, wicked problems och ett multi-level perspective.

Följande forskningsfrågor har väglett uppsatsen:

- Hur formas och uttrycks kommuners transformativa kapacitet i mötet med den accelererade industriella omställningen i norra Sverige?
- Hur uppfattar och formulerar kommunala aktörer sina roller i relation till andra aktörer inom den industriella omställningen?
- Hur påverkar samverkan mellan kommuner, industriaktörer och statliga organ kommunernas handlingsutrymme i omställningsprocessen?
- Hur tar obalanser och spänningsfält mellan aktörer sig i uttryck under en accelererad samhällsomställning?

6

Studien har inte ett jämförande syfte, utan syftar snarare till att utforska, synliggöra och begreppsliggöra hur kommunala aktörer förstår, hanterar och agerar i relation till omställningens utmaningar och möjligheter.

1.2 Avgränsning

Studien fokuserar på den accelererade gröna omställningen i norra Sverige, med särskild vikt på hur kommunernas transformativa kapacitet formas och uttrycks. Den geografiska avgränsningen är Norrbotten, där kommunerna Gällivare, Boden och Luleå har valts ut som särskilt relevanta fall. Valet att fokusera på Gällivare, Boden och Luleå motiveras av att kommunerna i hög grad står i centrum för den pågående industriella utvecklingen i regionen. De representerar dessutom olika typer av utmaningar i förhållande till befolkningstäthet, institutionell struktur och avstånd till de nya etableringarna. Även om andra aktörer som statliga myndigheter, industriaktörer och regionala organ inkluderas i analysen, utgör de tre kommunerna den huvudsakliga ingången för att förstå den kommunala kapaciteten i omställningen.

Tematiskt är studien avgränsad till att undersöka kommunernas transformativa kapacitet samt de spänningar som uppstår i samspelet mellan kommuner, stat och industri. Spänningarna rör bland annat målkonflikter, tidsramar, risk och rollfördelning i omställningsprocessen. Studien syftar inte till att presentera lösningar på potentiella spänningar, utan fokuserar snarare på att förstå och analysera kommunernas kapacitet att hantera förändringar i den accelererade omställningen.

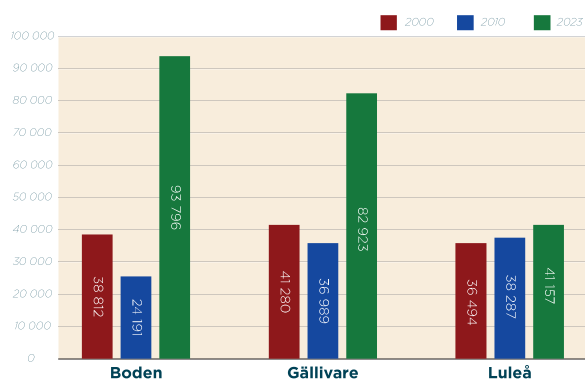
Vidare behandlar studien inte tekniska aspekter av omställningen, såsom elförsörjning, nätkapacitet eller industriella processer, då fokus ligger på samhällsstyrning och transformativ kapacitet. Studien tar inte heller ställning till huruvida den gröna omställningen är hållbar. Debatten om grön tillväxt kontra degrowth, där forskare (Hickel & Kallis, 2020) menar att hållbar utveckling förutsätter ekonomisk nedväxt, ligger utanför studiens syfte.

Studien utgår från kommunens perspektiv och har därmed kommunen som huvudsakligt studieobjekt, vidare avgränsar sig studien att handla om den kommunala samhällsplaneringen. Perspektiv som

2. Geografisk kontext och svensk planering

2.1 Geografisk kontext

Tre kommuner i Norrbotten län: Gällivare, Boden och Luleå, utgör studieobjekt. Kommunerna befinner sig i olika skeden av den industriella omställningen och skiljer sig åt vad gäller befolkningsstorlek, historiska förutsättningar och industrietableringens fas. I det följande avsnittet ges en översiktlig bakgrund till respektive kommun, med fokus på industrihistorisk utveckling, planeringsmässiga utmaningar samt kommunernas position i den pågående samhällsomvandlingen. Ändamålet är att ge en kontextuell förståelse för olika utgångspunkter som utmärker kommunernas förhållningssätt till den accelererade omställningen.



Figur 1: Långfristiga skulder kommunkocern, kr/inv

Illustration: Claesson, J. (2025) (Kolada, 2025)

Tabell 1: Statistik om kommunerna
(SCB, 2025; Kolada, 2025)

Nyckeltal	Boden	Gällivare	Luleå
Befolkningsstillväxt 2014-2024	-0,5%	-5,7%	+4,8%
Arbetslöshet, 2023	4,7%	2,6%	4,6%



Figur 2: Kommunernas geografiska lokalisering i region Norrbotten samt invånarantal 2025.

Illustration: Claesson, J. (2025) (SCB, 2025).

2.1.1 Gällivare

Gällivare är en landsbygdskommun (SKR, 2022) som har en lång industrihistoria, där järnmalmsbrytningen har utgjort grunden för ortens existens. Den första dokumenterade järnmalmsfyndigheten i området gjordes redan på 1690-talet, men det var i samband med utbyggnaden av Malmbanan under 1880-talet som malmtransporten möjliggjorde en mer omfattande exploatering. År 1890 bildades LKAB, som sedan dess varit en dominerande aktör och huvudsaklig arbetsgivare i kommunen (Gällivare kommun, 2023). Malmkroppens utbredning under bebyggelsen har lett till en omfattande samhällsförflyttning där stora delar av befolkningen omlokaliserats till centrala Gällivare (LKAB, u.å.a).

Trots den industriella närvaron har Gällivare, med sin geografiskt perifera position i norra Sverige, haft svårt att upprätthålla stabil befolkningstillväxt. Idag är kommunen en av de orter som pekats ut i den gröna omställningen, framförallt genom LKAB:s satsningar på fossilfri järnsvamp. Etableringen befinner sig dock i ett tidigt skede och inväntar avgörande beslut från mark- och miljödomstolen (LKAB, 2024).

Gällivares situation skiljer sig från andra orter i studien, då kommunen inte främst hanterar en pågående expansion utan snarare planerar för en möjlig industriell etablering. Det innebär särskilda planeringsutmaningar kopplade till osäkerhet, kapacitet och beredskap i en kontext där framtida tillväxt ännu inte är garanterad.

2.1.2 Luleå

Luleå är regionens befolkningsmässigt största kommun och kategoriseras till kommungruppen större stad (SKR, 2022). Historiskt sett har kommunen utgjort ett centrum för industriell utveckling i Norrbotten. Från att ha varit en jordbruksstad under 1800-talet, omformades Luleå under 1900-talet till en industristad genom etableringen av Norrbottens Järnverk (nuvarande SSAB), då med svenska staten som huvudägare (Luleå kommun, 2025). Idag är det statligt ägda LKAB den största ägaren i SSAB (SSAB, u.å.). Luleås läge vid kusten och kopplingen till Malmbanan har historiskt gjort kommunen till en strategisk logistikhub i Europa (LKAB, u.å.b). Hamnen åter-aktualiseras i den gröna industriomställningen och utvecklas nu till en logistikpark där farlederna ska breddas för att möjliggöra ökade godsflöden kopplade till ny industriell verksamhet både i Luleå och vidare in i Norrbotten (Luleå Hamn u.å.).

Sedan 2016 har Luleå varit en central plats i satsningen på fossilfritt stål (SKR, 2023). SSAB, LKAB och Vattenfall har tillsammans utvecklat pilotanläggningen Hybrit som togs i drift 2020, nästa steg är att skala upp anläggningen (Hybrit, u.å.). Luleå har även blivit plats för andra gröna industrisatsningar, såsom Unipers anläggning för grönt fartygsbränsle samt LKAB:s återvinningsprojekt ReeMAP (LKAB, 2020).

Luleå kännetecknas av en mångfald industriaktörer som redan är i drift eller i etableringsfas. Det innebär att kommunen inte behöver planera för ett enskilt företags behov, men ställs istället inför utmaningen att samordna flera initiativ parallellt.

2.1.3 Boden

Boden tillhör kommungruppen lågpendlings-kommun nära större stad (SKR, 2022). Kommunen har länge utgjort en viktig plats för försvarsmakten och är fortfarande en av Sveriges största garnisonsorter, en roll som förstärktes efter riksdagens beslut 2022 om ökade försvarsanslag. Historiskt utvecklades Boden som ett strategiskt järnvägsnav när Norra stambanan mötte Malmbanan i slutet av 1800-talet (Bodens kommun, 2023), men har inte haft samma industriella bas som exempelvis Gällivare.

Idag positionerar sig kommunen som en viktig aktör i den gröna industriomställningen genom etableringen av stålbolaget Stegra som planerar fossilfri ståltillverkning med vätgas. Stegras etablering markerar ett skifte i Bodens utveckling; från att historiskt haft många arbetstillfällen kopplade till försvarsmakten, till en mer industriellt kännetecknad framtidsinriktning. Genom lokala satsningar som utvecklingsplattformen BodeNXT och Boden Business Park försöker kommunen proaktivt styra sin tillväxt och stärka sin attraktionskraft (BodeNXT, u.å).

Boden har, likt många mindre orter i regionen, länge brottats med befolkningstapp till större städer både inom och utanför regionen. Den pågående industriella omställningen innebär inte bara en ekonomisk möjlighet, utan också en chans att vända en långvarig trend av stagnation. För kommunen utgör det krav på ny infrastruktur, bostadsförsörjning och kompetensförsörjning, samt på nya former av samverkan med både privata aktörer och statliga myndigheter.

2.2 Svensk planering

För att förstå hur de förutsättningar som Norrlands kommuner verkar inom, krävs en inblick i hur samhällsplaneringens logiker har förändrats över tid. Den svenska planeringspraktiken påverkas av flera nivåer av styrning och är nära kopplad till bredare politiska och institutionella förändringsstömmer. Genom decennierna har planeringen omformats i takt med att skiftet från traditionell statlig styrning (government) till en mer nätverksbaserad samverkan (governance), influerats av neoliberala principer och tvingats förhålla sig till en ökande urbanisering. Förändringarna har inte bara påverkat hur planeringen går till, utan också vilka kommuner som gynnas av systemets nuvarande utformning. I avsnittet nedan ges en bakgrund till dessa förändringar, som en kontext för att förstå nyindustrialiseringens effekter i norra Sveriges kommuner.

2.2.1 Från government till governance

Under 1990-talet uppmärksammades en betydande förändring inom offentlig styrning och beslutsfattande: skiftet från *government* en traditionell, hierarkisk och statlig kontrollerad styrningsmodell, till *governance*, som istället bygger på nätverksbaserat samarbete mellan olika aktörer. Den tidigare modellen som växte fram under 1930- och 1940-talen, ansågs allt mer ineffektiv i ett samhälle präglad av snabb förändring, ökad komplexitet och växande informationsflöde (Mäntysalo & Bäcklund, 2018). I governance-modellen sker beslutsfattande i samverkan mellan stat, marknad och andra intressenter. Staten har inte längre ensam kontroll över policyskapandet, utan fungerar snarare som en av flera aktörer i ett flytande och flexibelt styrningslandskap (Sundström & Jacobsson, 2007). Enligt Jansson et al. (2018) innebär governance även nya sätt att organisera politiska processer, där den tidigare dominerade top-down processen har ifrågasatts på grund av bristande effektivitet och legitimitet.

Omställningen i policyskapande har medfört både möjligheter och utmaningar. Governance har möjliggjort en mer dynamisk och situationsanpassad styrning, där lösningar formas i relation till lokala kontexter. Det har även öppnat upp för ojämlika maktförhållanden, där aktörer med större resurser och nätverk får större inflytande över utvecklingsinriktningen (Mäntysalo & Bäcklund, 2018). I relation till den urbana dominansen blir utmaningar särskilt tydliga för kommuner i landets periferi, där bristande finansiella resurser, demografiska utmaningar och avstånd till beslutsfattande begränsar det faktiska inflytandet i policynätverk (Björling, 2016). Governance riskerar därför att förstärka redan existerande geografiska obalanser, något som är centralt för att förstå de villkor och utmaningar som idag kännetecknar nyindustrialiseringen i norra Sverige.

2.2.2 Neoliberal planering

Sedan mitten av 1970-talet har svensk politik och institutionell utveckling i allt högre grad påverkats av neoliberala idéströmmingar. Den tidigare svenska välfärdsmodellen, som kännetecknades av statlig inblandning och fördelningspolitik, har i många avseenden ersatts av en mer marknadsvänlig politik där konkurrens, effektivisering och decentralisering står i centrum (Harvey, 2005). Samhällsplaneringen är inget undantag att bli påverkad av nyliberalismen (Björling, 2016). Begreppet "neoliberal planering" kan framstå som motsägelsefull, då neoliberalism betonar marknadens frihet, minimal offentlig styrning och privatisering, medan planering traditionellt bygger på statlig kontroll, långsiktighet och

reglering av markanvändning. Det finns dock tydliga tecken på att de två logikerna samexisterar, där planeringsinstitutioners regleringar och policybeslut i praktiken skapar förutsättningar för marknadsaktörers inflytande (Taşan-Kok, 2012).

Neoliberaliseringen av samhällsplaneringen har också inneburit en ökning av antalet privata aktörer som deltar i planeringsprocesser, inte sällan i partnerskapsliknande konstellationer där ansvarsutkrävande blir svårare att tydliggöra (Petersson, 2013). I takt med utvecklingen av ideologisk förändring har gränserna mellan det privata och offentliga suddats ut, samtidigt som staten har dragit sig tillbaka från direkt samhällsstyrning och istället agerat möjliggörare för marknadslogiker (Taşan-Kok, 2012). Resultatet har blivit en planering som i högre grad styrs av konkurrens, projektifiering och platsmarknadsföring, särskilt från 1990-talet och framåt.

2.2.3 Från kommunal riskminimering till kommunalt risktagande

Traditionellt har kommunal samhällsplanering fokuserat på stabilitet, riskminimering och tillhandahållande av grundläggande välfärdstjänster som äldreomsorg, infrastruktur och utbildning (Berglund-Snodgrass, 2022; Naldi et al., 2020). Kommunens roll har tidigare varit administrativ och utförande, där planeringen har lutat sig mot långsiktighet, förutsägbarhet och försiktighet. Den Svenska översiktsplaneringen är ett uttryck för den tidigare nämnda logiken, där mark- och vattenanvändning reglerats i syfte att säkerställa långsiktig och hållbar utveckling (Boverket, 2024).

På senare år har rollerna kommit att förändras för vissa kommuner, där man i allt högre grad agerar som aktiva utvecklingsaktörer. Risktagande framställs som en nödvändig del av innovation och hållbar omställning (Naldi et al., 2020). Det syns exempelvis i ökningen av så kallade urbana experiment, där risk betraktas som en potentiell motor för lärande och systemförändring. I sammanhangen omvärderas planeringens traditionella värden: från att undvika, till att omfamna osäkerhet som en del av dynamisk förändringsprocess (Berglund-Snodgrass, 2022). Den nya logiken är dock inte oproblematiserad. I takt med att fler aktörer deltar i planeringsprocesserna (både privata och offentliga) blir synen på risk mer mångfacetterad. Privata aktörer tenderar att ha tydliga, ofta ekonomiska målsättningar, medan planerare bär ett mer demokratiskt och moraliskt ansvar för offentliga resurser och långsiktiga värden. Inom ramen för *collaborative planning* (samverkansplanering) har det visat sig att offentliga planerare ofta har en svagare förhandlingsposition än sina privata motparter, vilket skapar osäkerhet kring hur risker fördelas mellan aktörerna (ibid.).

I mindre kommuner blir spänningarna särskilt påtagliga. Begränsade resurser, kompetensbrist och svag förhandlingsposition gör att mindre kommuner i hög grad tvingas ta större risker för att attrahera investeringar och främja lokal utveckling. Risktagandet är ofta mer reaktivt än strategiskt och bygger inte alltid på långsiktiga överväganden. I praktiken innebär det att mindre kommuner ibland chansar i enskilda projekt eller på industrietableringar med förhoppningar om att skapa sysselsättning och tillväxt. Kommunerna saknar dock full kontroll över riskens omfattning eller utfallets långsiktiga hållbarhet (Naldi et al., 2020).

2.2.4 Stad och land i planeringen

Den ökade urbaniseringen i Sverige har under de senaste decennierna lett till en tilltagande rumslig obalans där storstäder och regionala tillväxtcentra framställts som motorer för samhällsutveckling. I utvecklingen, där alla landskap påverkas av logiker om akkumulation och resursflöden har en urban norm vuxit fram, där det urbana behoven och logiker får tolkningsföreträde i resursfördelning och samhällsplanering (Björling, 2016; Johansson, 2008). Landsbygden och mindre kommuner blir i perspektivet inte bara perifera i geografisk mening, utan även i termer av inflytande och prioritering.

I takt med att konkurrens om investeringar och attraktionskraft blivit allt viktigare inslag i kommunal planering, har ett landskap vuxit fram där olika kommuner måste positionera sig i en nationell och global ekonomi (Björling, 2016). Det förstärker skillnaderna mellan stora och små kommuner. Storstäder har ofta mer resurser, större mandat och etablerade nätverk, vilket ger dem ett övertag i en den nya styrningslogiken. Mindre kommuner påverkas i större utsträckning av konjunktursvängningar då de ofta är beroende av enskilda industrier eller större arbetsgivare (Naldi et al., 2020).

Björling (2016) beskriver sårbarheten genom begreppen *sköra stadslandskap* och *rumsliga inlåsnings*. Rumsliga inlåsnings uppstår när fysiska, organisatoriska eller institutionella strukturer hindrar samhällen från att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Det kan handla om brist på kompetens, begränsade ekonomiska resurser eller avsaknad av beslutsmandat. Den upplevda skörheten förstärks ytterligare av att makt och resurser koncentreras till större urbana regioner. Det skapas en territoriell maktordning där mindre kommuner får bära ansvar för lokal tillväxt och omställning utan att ha verktyg, resurser eller inflytande över de strukturer som formar deras handlingsutrymme (Björling, 2016; Åkerman, 2020).

2.3 Världens mest attraktiva gruvland

Sverige har lyfts fram som ett av världens mest attraktiva gruvländer, där det institutionella ramverket är stabilt och kostnaden för infrastruktur och energi är fördelaktig jämfört med konkurrerande länder. Samhällspolitiska faktorer som skatter och avgifter påverkar företagens vilja att investera i svensk gruvindustri (Tillväxtanalys, 2016). Samtidigt som Sverige lyfts fram som ett av de mest attraktiva länderna för gruvindustri, talas det även om hur Sverige är ett företagsmässigt skatteparadis, där skatten för gruvföretag i världen är lägst i Sverige och Finland. Till skillnad från andra gruvländer, som har regional beskattning av sina gruvbolag, tillfaller Sveriges jämförelsevis låga gruvskatt staten (Hela Sverige ska leva, 2021). Hela Sverige ska leva (2021) menar att den gröna omställningen borde innebära en framgångsrik utveckling för de delar av landet där naturresurserna finns, istället är återbäringen för kommunerna väldigt liten.

Det finns flera exempel på hur länder arbetar på olika sätt för att säkerställa hur vinsterna från gruvindustrin tillfaller den lokala och/eller den regionala befolkningen. I Australien finns bland annat *Royalties for Regions*-programmet där 25% av de statliga intäkterna från gruvorna återförs till regionala fonder som kan stärka infrastruktur och service (Söderholm & Svahn, 2015). I Norge har kommunerna flera skatteinkomster och utöver inkomstskatten får kommunerna ta del av förmögenhetsskatten, företagsskatten, egendomsskatten samt ytterligare mindre skatter och avgifter (Hela Sverige ska leva, 2021).

I Sverige betalar gruvföretagen en mineralavgift på 0,2 procent av produktionsvärdet, inom avgiften går tre fjärdedelar till staten och en fjärdedel till markägaren. År 2018 uppgick de totala mineralavgifterna till 3,4 miljoner kronor, för att sätta siffran i perspektiv gjorde de två största gruvbolagen samma år gjorde en sammanlagd vinst på över 15 miljarder kronor (Hela Sverige ska leva, 2021). Utöver en relativt låg mineralersättning är även bolagsskatten i Sverige en faktor som kan locka företag att etablera sig här (Tillväxtanalys, 2016).

Po Tidholm (2014) lyfter perspektivet att mineralersättningen är skriven utifrån branschens intressen, där fokus ligger på att attrahera investerare för att göra det enkelt att bryta malm. Även Arne Müller (2014) ställer sig kritisk till den svenska mineralersättningen och menar att andra intressen (t. ex. miljö och samernas intressen) kommer behöva stå tillbaka för den examinerande exploateringen av svenska mineraler. Tidholm (2014) argumenterar för att Norrland är en koloni där ingreppen i landskapet inte kostar och att människorna i orterna får tacka för arbetstillfällena som ges.

3. Tidigare forskning

Följande avsnitt presenterar en genomgång av tidigare forskning inom fyra områden: (1) de regionala effekterna av industrisatsningar, (2) *boomtown*-fenomenet och fenomenets påverkan på lokalsamhället, (3) de narrativ som format synen på Norrland och regionens industriella utveckling, samt (4) kapacitetsbegreppet. Översikten ger viktiga inslag till diskussionsdelen och kompletterar det teoretiska ramverket med information som kan bidra till förståelse av kommunens transformativa kapacitet.

3.1 Regionala effekter

Ett välstuderat perspektiv är de potentiella effekterna av storskaliga industrisatsningar i glesbefolkade områden. Forskning visar att effekterna av storskaliga industrisatsningar i glesbefolkade områden är begränsade (Adjei et al., 2023; Lundmark et al., 2022). Geografiskt större och mer tätbefolkade områden har enklare att dra fördel av stora industrietableringar jämfört med mindre och glesbefolkade platser, bland annat på grund av mångfalden av aktörer som väljer att koncentrera sig till starkare agglomerationsekonomiska centrum (Giroud, 2021; Jacobsen & Parker, 2014). De storskaliga investeringarna i tillverkningsindustrin motiveras av lokala aktörer genom minskad arbetslöshet och en ökad skattebas för kommunen (Adjei et al., 2023).

Två studier som gjorts i kontexten av industrietableringar i norra Sverige pekar på att de positiva effekterna av industrisatsningarna är oklara (Adjei et al., 2023; Lundmark et al., 2022). Lundmark et al. (2022) konstaterar att de ekonomiska och sociala vinsterna tenderar att koncentreras till etableringsorten, medan spridningseffekterna, de indirekta fördelarna för omkringliggande orter, är begränsade. Investeringarna riskerar därmed att öka, istället för att minska de rumsliga skillnaderna mellan platser. Adjei et al. (2023) fastställer att stora industrisatsningar inte nödvändigtvis har en positiv effekt på den totala sysselsättningen i regionen utan snarare att konkurrensen om befintlig och ny arbetskraft ökar, vilket i sin tur påverkar regionen genom ökat tryck på löner och höjda hyror.

Forskning inom ekonomisk geografi har även kritiserat etablerade teorier om ekonomisk effektivitet och konkurrensfördelar för att inte fullt ut adressera rumsliga ojämlikheter som handlar om vem som drar nytta från utveckling (Eriksson et al., 2024). Eriksson et al. (2024) menar att ekonomiska teorier tenderar att underskatta hur de positiva effekterna av industrisatsningar fördelas och vilka aktörer som faktiskt gynnas av förändring och utveckling. Det innebär att industriella investeringar som på ytan ser ut att vara tillväxtskapande, innefattar en motsättning då de samtidigt kan bidra till ökade klyftor både inom och mellan regioner (ibid.).

3.2 Boomtowns

Industrialiseringsexpansion i glesbefolkade områden har analyserats genom *boomtown*-begreppet (snabbt expanderande ort), som beskriver samhällen som genomgår en hastig ekonomisk tillväxt till följd av naturresursutvinning eller andra storskaliga investeringar (Jones & Mayzer, 2021). Effekterna av hastigt expanderade städer kan innebära både positiva och negativa konsekvenser inom den etablerade orten. Vissa regioner kan dra nytta av ökade skatteintäkter och sysselsättning, medan kommuner upplever ökade kostnader att bedriva offentlig service samt sociala spänningar, särskilt kopplade till en ojämnhöns fördelning och manliga arbetskraftsmigranter som resulterat i högre brottsstatistik (Carrington et al., 2010).

En central aspekt av boomtowns är *fly-in, fly-out*-modellen (tillfällig pendling), där arbetare tillfälligt pendlar till regionen utan att permanent bosätta sig (Carrington & Pereira, 2011). Tillfällig pendling kan skapa en osäkerhet på bostadsmarknaden och leda till ökade kostnader för lokalbefolkningen. Forskningen visar även att tillfälliga arbetare ofta nyttjar lokala resurser men sällan investerar i samhället då de inte långsiktigt bosätter sig i orten, vilket kan leda till en ökad belastning på kommunal service utan motsvarande skatteintäkter (Carrington et al., 2010). Vidare kan det begränsa den långsiktiga samhällsutvecklingen då den tillfälliga pendlingen inte resulterar i ökade skatteinkomster för kommunerna (Carrington & Pereira, 2011).

Flera studier har även visat hur de långsiktiga effekterna av boomtowns kan innebära ekonomisk instabilitet och social fragmentering när industrin drar sig tillbaka (Freudenburg & Wilson, 2002; Jacobsen & Parker, 2014). I sina analyser av boomtowns i Nordamerika visar Jacobsen och Parker (2014) att de positiva ekonomiska effekterna ofta var kortlivade och att många boomtowns snarare hamnade i en cykel av ekonomisk sårbarhet när *boom* (snabb ekonomisk tillväxt) övergick till *bust* (plötslig nedgång eller kris). Studien visar även att de ekonomiska vinsterna genererade av industrisatsningar sällan är jämnt fördelade mellan geografiska nivåer (Jacobsen & Parker, 2014).

I relation till den pågående industriella omställningen i Norrland kan boomtown-perspektivet bidra till att förstå både de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av stora industrisatsningar genom cykler av snabb ekonomisk tillväxt och kollaps. Särskilt relevant är frågan om hur kommuner kan hantera en snabb inflyttning av arbetskraft och vilka strategier som minimerar risken för social och ekonomisk instabilitet efter den initiala investeringsfasen.

3.3 Narrativen om Norrland

Flera studier har visat hur narrativen kring Norrland har förändrats beroende på industriell utveckling och politiska strömningar (Giritli-Nygren & Nyhlén, 2024; Persson & Dymitrow, 2024). För 150 år sedan var Norrland synonymt med begrepp om nationell utveckling, där naturresurser skulle bidra till modernisering av Sverige och driva den ekonomiska tillväxten. Samtidigt resulterade utvinningen av naturresurser till marginalisering av samerna och andra minoritetsgrupper. Under sent 1900-tal genomgick Norrland en ekonomisk omställning, där industrins nedgång och befolkningsminskning bidrog till att regionen sågs som en perifer plats, präglad av avveckling och stagnation. Den historiska utvecklingen menar Giritli-Nygren och Nyhlén (2024) skapat en stereotyp av Norrland som ett homogent, ruralt landskap, där politiken växlat mellan neddragningar och industriell avveckling.

Med den pågående gröna omställningen har Norrland återigen blivit en symbol för framtiden. Persson och Dymitrow (2024), beskriver två överlappande diskurser kring den pågående omställningen: *Norrland som framtiden* och *Norrland som en kamp*. I diskursen om Norrland som framtiden framställs den gröna omställningen som en möjlighet att återuppbygga regionen och bryta sig fri från de gamla föreställningarna och parallellt som en lösning på många av Norrlands nutida problem: arbetslöshet, emigration och tolkningen av platsen som bakåtsträvande och omodern. Här porträtteras Norrland som en nyckelregion för Sveriges klimatomställning och som en potentiell global ledare inom den gröna industrin (Persson & Dymitrow, 2024).

Parallellt framhålls Norrland som en plats för tilltagande sociala och politiska konflikter, där tillväxtcentrerade ideal ofta ges företräde framför samiska intressen. De sociala och politiska spänningarna i regionen synliggörs i frågor om markanvändning, där gruv- och vindkraftsetableringar kolliderar med rennäringens behov. Konflikterna synliggör en ojämн maktfördelning, där statliga och industriella aktörer driver på en utveckling i linje med nationella tillväxtmål, medan samiska rättigheter och livsformer marginaliseras (Persson & Dymitrow, 2024).

Medierna har, som Eriksson et al. (2024) visar, också spelat en central roll i att forma nämnda narrativ genom en så kallad *ideologisk fantasi*. Genom den ideologiska fantasin skapas en verklighet där de potentiella riskerna med industriella satsningar (såsom sociala spänningar och ekonomisk osäkerhet) osynliggörs, medan den gröna omställningen framställs som den enda lösningen på Norrlands problem (Eriksson et al., 2024).

Narrativen är inte bara kulturella konstruktioner, de har också betydelse för kommunernas kapacitet att hantera omställningen genom den ideologiska fantasins inverkan på regionens utvecklingsideal. När Norrland framställs som en plats för framgång och utveckling, kan det skapa en föreställning om att omställningen sker av sig själv, utan att synliggöra de utmaningar som faktiskt måste hanteras på lokal nivå (Giritli-Nygren & Nyhlén, 2024).

3.4 Kapacitet i olika kontexter

Kapacitetsbegreppet är centralt för att förstå hur offentliga aktörer kan hantera den pågående industriella omställningen i norra Sverige. Inom forskningen används begreppet kapacitet för att både beskriva de resurser och förmågor aktörer besitter för att genomföra förändringar. Borrás et al. (2024) presenterar två perspektiv på kapacitet: den första, *capacities* (resurser) handlar om kapacitet som potential, baserat på interna och externa resurser, medan den andra, *capabilities* (förmågor), betonar organisationens faktiska förmåga att använda resurser för genomförandet av förändring. Borrás et al. (2024) menar att det är kombinationen av resurser och förmågan att använda resurserna som kapacitetsbegreppet inbegriper. För den här studien är Borrás et al. (2024) definition relevant, då kommunernas förmåga att hantera omställning inte bara handlar om tillgången till resurser, utan också som deras kapacitet att mobilisera resurserna på ett effektivt och planeringsstrategiskt sätt.

För kommunernas förmåga att hantera omställningen måste det även beaktas hur kapacitet kan variera beroende på skala och kontext. Van Popering-Verkerk et al. (2022) påpekar att begreppet kapacitet får olika innebörd beroende på vilken sektor som studeras. Exempelvis kan kapaciteten inom IT-sektorn relateras till mängden data som kan bearbetas, medan kapaciteten i kommunal förvaltning kan handla om de resurser som kan tilldelas offentlig förvaltning eller infrastruktur (Van Popering-Verkerk et al., 2022). I relation till omställningen av Norrlands glesbefolkade kommuner kan kapacitet handla om kommunernas förmåga att mobilisera resurser för att hantera de sociala och ekonomiska påfrestningar som följer med storskaliga industrietableringar, exempelvis behovet av arbetskraftsinvandring, bostadsbyggande och utbyggnaden av infrastruktur.

Kapacitet har i planeringsforskning kombinerats med relaterade begrepp som styrning, policy, institutioner och transformation för att utveckla verktyg som kan analysera komplexa samhällsprocesser. Dang et al. (2016) definierar styrningskapacitet som samhällets kollektiva förmåga, det vill säga hur olika aktörer tillsammans kan hantera gemensamma samhällsutmaningar. Policykapacitet, fokuserar mer specifikt på aktörers förmåga att utveckla, genomföra och anpassa policybeslut (Wu et al., 2015). Ett tredje perspektiv, institutionell kapacitet, handlar om de regler, normer och organisatoriska strukturer som formar och begränsar aktörers handlingsutrymme (Dang et al., 2016). I Dang et al. (2016) modell ses den institutionella kapaciteten som en delkomponent av styrningskapaciteten, alltså en nödvändig men inte tillräcklig förutsättning för att uppnå samordnad samhällsstyrning.

En viktig del av kapacitetsbegreppet som står i centrum för studien är transformativ kapacitet. Det syftar på förmåga att initiera, stödja och styra grundläggande förändringsprocesser i riktning mot mer hållbara samhällsstrukturer (Wolfram, 2016). Det handlar alltså inte enbart om att anpassa sig till förändringar, utan att aktivt forma dem och att kunna ompröva befintliga institutioner, styrformer och praktiker för att möjliggöra systemomfattande omställningar (Borrás et al., 2024).

Borrás et al. (2024) framhäver att transformativ kapacitet blir särskilt avgörande i sammanhang där offentliga aktörer verkar under resursmässiga begränsningar. I sådana situationer blir det inte möjligt att enbart förlita sig på interna resurser, istället krävs förmågan att bygga nätverk, mobilisera externa aktörer och skapa legitimitet för långsiktiga förändringsmål (Borrás et al., 2024). Det är särskilt aktuellt för många norrländska kommuner, som står inför en dubbel utmaning: att hantera ett ökat tryck på välfärdstjänster, infrastruktur och bostadsförsörjning, samtidigt som de måste balansera mellan lokala behov, industrins krav och statliga utvecklingsambitioner.

4. Metodologi och metod

Studien utgår från ett interpretivistiskt förhållningssätt, där förståelsen för aktörernas uppfattning och agerande inom ramen för en accelererad omställning är central. Det interpretivistiska perspektivet betonar att förståelse inte enbart handlar om att beskriva, utan också om att förklara de sammanhang som aktörerna befinner sig i (Bryman et al., 2025).

En hermeneutisk ansats har använts för att tolka hur en accelererad industriell omställning förstås i relation till studiens teoretiska utgångspunkter: *wicked problems*, *multi-level perspective* (MLP) och transformativ kapacitet. Teorierna fungerar som tolkningsramar snarare än som fasta strukturer vilket ligger i linje med en hermeneutisk, cirkulär förståelseprocess (Grønmo, 2020). Teorierna bidrar med en form av begreppsliggörande och analytisk lins som hjälper att tolka kommunernas transformativa kapacitet i en accelererad omställning. Snarare än att fungera som slutna modeller för att testa hypoteser, används teorierna för att öppna upp nya sätt att se och resonera (ibid.).

Studiens empiri har samlats in genom två metoder: dokumentstudier och semistrukturerade intervjuer. Dokumentstudien har tillfört förståelse av olika aktörers perspektiv i en accelererad omställning och framhäver obalanser och spänningar som existerar. Dokumenten har skapat en kontextuell förståelse medan intervjuerna har gett fördjupade svar på hur aktörerna tolkar sin egen och andras roll, samt gett svar på innebörden av accelerationen ur ett kommunalt planeringsperspektiv. Metoderna har balanserat och kompletterat varandra, där någon av metoderna i vissa fall haft begränsad räckvidd har den andra kunnat bidra med ytterligare insikter.

Fokus har legat på att identifiera återkommande teman och begreppsliggöra situationens komplexitet, studien ämnar därav inte till att identifiera likheter och skillnader mellan kommunerna. Ett bredare fokus i studien har kunnat belysa komplexiteten som en systemövergripande omställning innebär.

4.1 Dokumentstudie

Sex olika dokument har utgjort grunden för dokumentstudien, fokus har legat på att förstå olika perspektiv på den pågående omställningen i norra Sverige. Urvalet har skett utifrån relevans för uppsatsens syfte, vilket enligt Bryman (2016) kan klassificeras som ett subjektivt eller målinriktat urval. Målet har varit att inkludera dokument som representerar centrala aktörer vilka är aktuella i relation till den studerade omställningen.

Tabell 2: Översikt för dokumentstudien.

Namn på Dokument	Utgivare	Årtal
Vem ska stå för risken?	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	2023
Den gröna omställningen	Sveriges Kommuner och Regioner (SKR)	2024
Norrbottnen: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter	Region Norrbotten	2024
Strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbottens län	Regeringskansliet	2024
Nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbottens län	Tillväxtverket	2024
Gröna industrisatsningar i norra Sverige - Små och medelstora företags möjligheter	Tillväxtverket	2022

Materialet består av strategidokument och rapporter från statliga aktörer (regeringskansliet), myndigheter (tillväxtverket), samt regionala och kommunala organ (SKR, Region Norrbotten). Två av rapporterna är framtagna i samarbete med konsulter, men har publicerats under uppdragsgivarens namn och betraktas därmed som representativa för aktörernas ståndpunkt. Samtliga dokument är publicerade från 2022 och framåt, vilket säkerställer att materialet speglar de aktuella utgångspunkterna kring industrietableringar och samhällsomställning i de kommuner som varit föremål för studien. Dokumenten används för att undersöka hur olika aktörer presenterar möjligheter, risker och förmågor att hantera acceleration kopplade till omställningen, dokumentet framhäver även hur ansvarsfördelning och samverkan mellan nivåer redogörs.

4.2 Intervjuer

Intervjuer har genomförts med ett flertal olika aktörer - tre kommuner och en industri. Informanterna har valts utifrån ett målinriktat urval för att säkerställa kunskap inom det som studien ämnar att undersöka (Bryman, 2016). Informanterna har kontaktats direkt eller via kontaktformulär om specifika kontaktuppgifter till tjänstepersoner inte funnits att tillgå. I de fall där informanterna inte kunnat kontaktas direkt har organisationen själva valt ut vem som ska delta på intervjun. I förfrågan via kontaktformulären (se bilaga 3 och 4) har det angivits en kontextuell ämnesbakgrund och efterfrågan om att få komma i kontakt med informanter som har kvalificerade insikter, vilket därav kan kategoriseras som ett målinriktat urval.

De kommunala aktörerna som intervjuats är tjänstepersoner i olika roller: se tabell 3. Vidare har en intervju genomförts med chefen för externa relationer på Stegra, ytterligare intervjuer efterfrågas gjordes för att fånga andra industrirepresentanternas perspektiv, men utan framgång. Intervjuer har skett digitalt och efter intervjuerna har det inspelade materialet transkriberats inför analys.

Tabell 3: Översikt av genomförda intervjuer

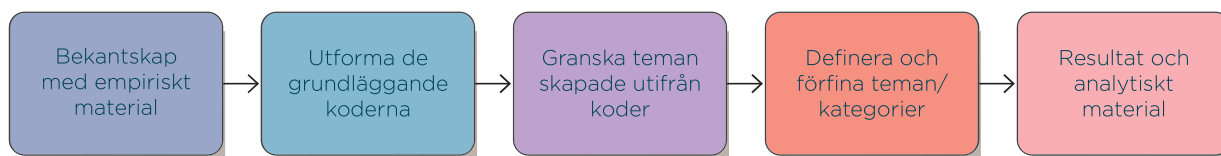
Informant	Aktör	Kontaktform	Tjänst	Datum	Intervjulängd
Stegra	Industri	Kontaktformulär via hemsida	Chef för externa relationer	2025-03-26	37 min
Gällivare	Kommun	Kontaktats direkt	Samhällsplanerare	2025-03-27	55 min
Boden	Kommun	Via kommunens infomail	Kommunikationschef	2025-03-28	43 min
Luleå	Kommun	Kontaktats direkt	Samhällsställningschef	2025-04-10	29 min

Samtliga intervjuer som genomförts har varit av en semistrukturerad karaktär, se bilaga 1 och 2. De intervjuade har fått en fråga att utgå ifrån, exempelvis: *Regering och industrin nämner en accelererad grön omställning, vad är dina tankar kring det utifrån kommunens perspektiv?* Det har tillåtit den intervjuade att prata fritt utifrån relativt breda frågor, varpå flera följdfrågor ställts där informanten ombetts att återge praktiska och verklighetsbaserade exempel på något informanten tidigare sagt. Den semistrukturerade intervjun möjliggör en flexibilitet och utrymme för informanten att utforska de områden som den upplever som mest intressanta i relation till frågan, vilket även öppnar för att fördjupa sig i andra reflektioner (Bryman, 2016).

Intervjuguiden har anpassats beroende på aktörens roll samt position och kommit att revideras efter löpande samtal med kommunrepresentanter för att förtydliga och möjliggöra intressanta djupdykningar som varit relevanta utifrån tidigare intervjuer. Det har framförallt varit följdfrågor som lagts till utifrån tidigare informanternas svar, exempelvis om de upplever situationen liknande enligt tidigare intervjuer. Eftersom syftet inte är att genomföra en systematisk jämförelse mellan kommunerna har mindre variation i frågorna mellan intervjuerna bedömts som metodologiskt acceptabelt (Grønmo, 2020).

4.3 Analysmetod

Analysen har skett i flera steg och har utgått från studiens teoretiska ramverk samt i enlighet med forskningsfrågorna. Inledningsvis gjordes en genomläsning av dokumenten. Under den tidiga fasen identifierades återkommande idéer, begrepp och uttryck som var särskilt relevanta i relation till studiens teoretiska begrepp; wicked problems, MLP och transformativ kapacitet. De teoretiska begreppen fungerade som tolkningsverktyg och bidrog till att uppmärksamma aspekter av materialet som var särskilt intressanta.



Figur 3: Process för analysmetod.
Illustration: Claesson, J. (2025)

Utifrån läsningen skapades koder, som är korta beskrivande etiketter vilka fångade viktiga innehållsmässiga delar (Grønmo, 2020). Exempel på koder var: *bristande tidsramar*, *ansvarsfördelning*, *kommunal kapacitet* eller *statligt tryck*. Efter att kodningen genomförts i dokumenten grupperades närliggande eller återkommande koder i övergripande teman. Ett tema eller kategori beskrivs av Denscombe (2018) bestå av flera sammanhängande koder och representerar ett bredare tolkningsmönster. Temana fungerar inte bara som en kategorisering av empirin, utan är också analytiska verktyg som bidrar till vidare förståelse av aktörernas positioner, relationer och tolkningar av den accelererade samhällsomställningen (ibid.).

Kodsystemet som växte fram i dokumentanalysen applicerades även på intervjumaterialet. Intervjuerna utmanade, skapade nya eller förstärkte de teman och koder som identifierats i dokumenten. Genom att samma kodningsmall användes i båda materialen kunde vidare analyser bringa fram hur olika aktörer uttryckte liknande eller motsatta uppfattningar om omställningens utmaningar och möjligheter.

Den tematiska analysen har vuxit fram i en tolkande process, där empirin har förtydligats i ljuset av teori och teorin har fått ny innebörd i mötet med empirin. Tillvägagångssättet att närma sig materialet ligger i linje med studiens hermeneutiska och interpretivistiska ansats att förstå och tolka forskningsfrågorna.

De teman som utgjorde grunden för analysen; *acceleration*, *spänningsfält/obalanser* och *kapacitet*, har använts för att fördjupa förståelsen av kommunernas handlingsutrymme i mötet med en snabb samhällsomställning. Analysarbetet har konkretiserat hur aktörers tolkningar och positioner kan förstås utifrån studiens övergripande syfte och frågeställning.

Tabell 4: Teman och koder för analys.

Accerelation		Spänningsfält/obalanser				Kapacitet	
Accelererad samhällsplanering	Accelererad omställning	Tidsramar	Statligt tryck	Risikfördelning	Ansvarsfördelning	Systemets kapacitet	Kommunal Kapacitet

4.4 AI i studien

Studien följer SLU:s rekommendationer i enlighet med användandet av AI (SLU, 2025). ChatGPT och Google Gemini har använts för att förbättra struktur, sammanfatta texter, ge text-återkoppling, föreslagit språkliga ändringar och formuleringar i texten. Förslagen har därefter reviderats av skribenterna.

För att transkribera intervjuerna har AI-tjänsten GoodTape använts. Intervjuerna har manuellt lyssnats igenom för att korrigera den transkribering AI-tjänsten har tagit fram. Tjänsten använder inte filerna för att träna AI-modeller och delar inte inspelningen med en tredje part. Vidare lyder tjänsten under EUs GDPR regler (GoodTape, u.å.).

5. Teoretiskt ramverk

Den gröna omställningen i Norrland kännetecknas av omfattande investeringar i fossilfri industri och hållbar energi, vilket har skapat en accelererad och djupgående förändring av både ekonomiska och samhälleliga strukturer. Samtidigt innebär omställningen betydande styrningsutmaningar, där kommuner, statliga aktörer och industri måste navigera i en situation kännetecknad av osäkerhet, ojämna maktförhållanden och kolliderande tidsramar. Komplexiteten kan förstås genom att integrera fyra teoretiska perspektiv: Wicked problems, multi-level perspective (MLP), urban transformativ kapacitet (UTC) och transformativ kapacitet för offentlig sektor (PSO-TC).

Teorierna belyser olika dimensioner av omställningen: Wicked problems erbjuder en förståelse för komplexiteten i utmaningarna som omställningen innebär, MLP förklarar dynamiken mellan olika systemnivåer i en transformativ process medan UTC och PSO-TC fokuserar på kapaciteten hos urbana och offentliga organisationer att hantera och styra förändring. Tillsammans skapar perspektiven ett teoretiskt ramverk för att förstå kommunernas roll i den accelererade industriomställningen och de strukturella utmaningar som följer av den.

5.1 Wicked problems

Wicked problems är en kategori av komplexa samhällsproblem som kännetecknas av hög osäkerhet, motstridiga intressen och avsaknad av entydiga lösningar (Rittel & Webber, 1973; Campbell & Zellner, 2020). Till skillnad från tekniska problem, där det ofta finns en tydlig och verifierbar lösning, innebär wicked problems att aktörer på olika nivåer kan ha skilda uppfattningar om både problemets natur och möjliga lösningar (Campbell & Zellner, 2020).

Ett utforskat perspektiv inom wicked problems är hur de påverkar styrningsprocesser. Eftersom wicked problems ofta involverar flera styrningsnivåer, från internationella organisationer till lokala aktörer, resulterar beslutsfattandet i en polycentrisk och distribuerad process, där ingen enskild aktör har fullständig kontroll (Termeer et al., 2019). Styrningsutmaningar uppstår eftersom problemen inte kan lösas inom en enskild institution eller genom traditionella hierarkiska styrningsmodeller (Head, 2008).

Ett centralt problem är att wicked problems tenderar att skapa spänningar mellan aktörer med olika resurser, makt och mandat som riskerar att leda till konflikt om ansvarsfördelning, prioriteringar och policystrategier (Termeer et al., 2019). Samtidigt finns en övertro på samverkan, många policies utgår utifrån att samverkan automatiskt leder till lösningar, trots att aktörernas olika värderingar och intressen kan vara oförenliga (Head, 2008). För att hantera styrningsutmaningar behövs styrningsmodeller som kan hantera osäkerhet, konflikter och fragmenterade beslutsstrukturer (Termeer et al., 2019). En viktig fråga som poängteras av forskare är hur styrningssystem kan bli mer flexibla och adaptiva, så att de kan hantera wicked problems utan att skapa nya negativa sidoeffekter eller förlama beslutsprocesser (Head, 2008; Termeer et al., 2019).

Ett annat centralt perspektiv inom wicked problems är tidsaspekten. Många wicked problems kräver långsiktiga strategier och åtgärder, men styrningsprocesser sker ofta inom kortare politiska och ekonomiska cykler (Lachapelle et al., 2016). Det skapar en asymmetri mellan problemens natur och de beslut som fattas för att hantera dem, vilket kan leda till att kortsiktiga lösningar prioriteras framför mer hållbara alternativ. Forskning har visat att wicked problems ofta kräver successiva justeringar och processer av kontinuerligt lärande, snarare än forcerade, definitiva beslut (Turnheim & Geels, 2019).

Levin et al., (2012) påpekar en paradox som blir särskilt tydlig i komplexa samhällsfrågor när olika intressen och tidsramar kolliderar. Om en policy utformas för att hantera en akut kris kan den sakna långsiktig stabilitet, medan mer genomtänkta strategier ibland kan vara för långsamma att hantera problem i realtid och som svarar mot dess utveckling. Det skapar en inneboende osäkerhet i policyprocessen, där beslutsfattare måste fatta beslut utan att ha fullständig information om problemets utveckling eller de långsiktiga konsekvenserna av dess åtgärder (Levin et al., 2012).

5.2 Multi-level perspective, MLP

En teoretisk mall för att förstå långsiktiga sociotekniska övergångar är Multi-level perspective (MLP). Perspektivet har utvecklats av flera forskare som vidareutvecklat idéer från bland annat evolutionär ekonomi och sociologi. MLP-perspektivet beskriver systemförändringar inom och mellan nivåer, vilket syftar till att förstå de komplexa processerna bakom sociotekniska förändringar (Geels & Schot, 2010). MLP beskriver systemförändringar som en process vilken sker på tre heuristisk-analytiska nivåer; landskapsnivå, regimnivå och nischnivå (Geels & Schot 2007). Stabiliteten i de olika nivåerna skiljer sig åt där landskapsnivån är den mest stabila, följt av regimnivån och till sist nischnivån (Geels & Schot, 2010).

Det sociotekniska landskapet skapar en exogen miljö där nischer och regimer saknar direkt inflytande. Istället påverkas och utgörs landskapet av större samhälleliga trender som ekonomisk tillväxt, oljepriser, demografiska trender, krig samt in- och utflyttning. Landskapsbegreppet fångar robustheten/hårdheten då förändringar tar lång tid (Geels, 2011; Geels & Schot, 2007; Geels 2002).

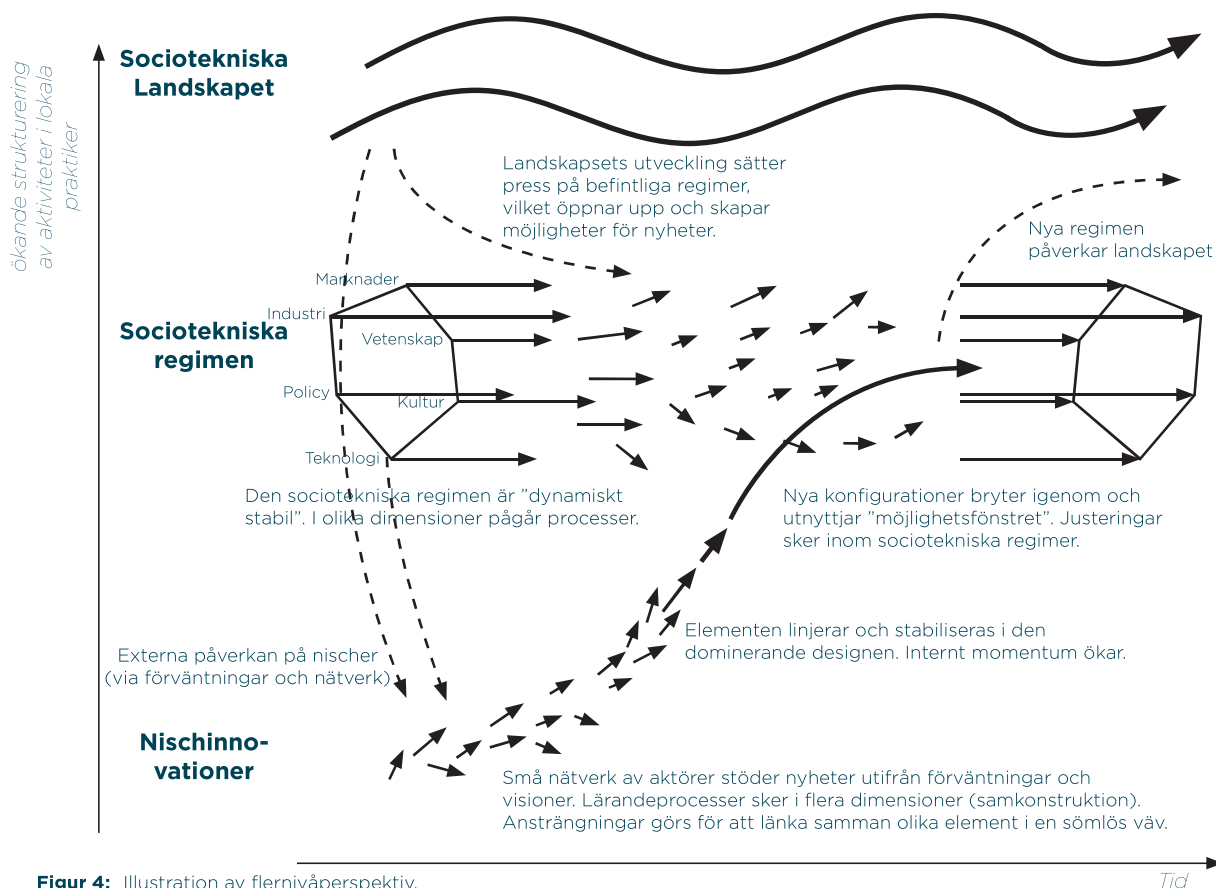
Den sociotekniska regimen bygger på koncepten om teknologiska regimer, vilket beskriver kognitiva rutiner och regler. Skillnaden mellan tekniska och sociotekniska system är att de sociotekniska även inkluderar hur olika aktörer (t. ex. institutioner och grupper) och deras interaktioner styr de tekniska systemen. Sociotekniska regimer som begrepp synliggör hur aktörerna i ett system är sammanlänkade. Den sociotekniska regimen utgörs främst av dominerande strukturer, normer och regler som styr hur sociotekniska system fungerar. En utmaning för den sociotekniska regimen är att den skapar inlåsningsmekanismer som gör systemet stabilt, men samtidigt svårt för nya innovationer att tränga igenom (Geels & Schot, 2010; Geels & Schot, 2007).

Medan regimen kan utveckla stegvisa innovationer, skapas radikala innovationer genom nischer. Nischerna är ofta isolerade områden som forskningslaboratorier, subventionerade demonstrationsprojekt eller små marknadsnicher (Geels, 2011; Geels & Schot, 2007; Geels 2002). Aktörerna inom nischerna utgörs ofta av entreprenörer eller startups som utvecklar radikala innovationer vilka avviker från den befintliga regimen. Nischaktörerna hoppas att deras innovationer kan användas i regimen eller ersätta något som används i regimen (Geels, 2011). Med anledningen av att regimerna är svårförändrade, på grund av antalet inlåsnings, är det svårt för innovationerna att slå igenom. Dock är nischerna viktiga då de kan ses som frön för systemförändringar (Geels, 2011; Geels 2002).

Synen på *transitions* (övergångar) inom MLP är att det utgör en icke-linjär process där resultatet är samspelet av utveckling mellan de tre nivåerna. Inom MLP finns det ingen ensam orsak eller drivande aktör, istället finns en cirkulär kausalitet, där processer och dimensioner på olika nivåer knyter an och förstärker varandra (Geels, 2011).

Figur 4 illustrerar hur de tre nivåerna interagerar inom sociotekniska övergångar. Trots att varje övergångsprocess är unik, går mönster att urskilja. På nischnivå uppkommer radikala innovationer genom exempelvis mindre nätverk av aktörer som stödjer olika idéer baserat på gemensamma förväntningar och visioner. När de olika nischinnovationerna samlas skapas ett inre momentum som gör dem mer genomslagskraftiga. Nischerna kan endast slå igenom om ett *window of opportunity* öppnas upp. Fönstret kan öppnas av att landskapsnivå skapar press på regimen, vilket leder till rubbningar och störningar som öppnar upp för förändringar i den sociotekniska regimen.

25



Figur 4: Illustration av flernivåperspektiv.
Källa: Geels, Schot, (2007) - Översatt av författarna.

MLP-teorin har dock stött på motstånd. Kritiker menar att användningen av teorin är för beskrivande och strukturell, vilket inte öppnar upp för en analys av olika aktörer. Geels (2011) menar dock att förändringsprocesserna aldrig sker av sig själva utan att aktörer måste vara inblandade genom att de exempelvis formar eller anpassar systemet genom handlingar och beslut.

Ytterligare kritik som riktas mot MLP är att teorin har en snedvridning mot bottom-up-perspektiv och underskattar förändringar som sker på regim- och landskapsnivå. Kritiken har besvarats av Geels och Schot (2007) som urskiljer fyra omställningsvägar. För de olika vägarna framkommer att tajmingen för interaktionen mellan nivåerna påverkar utfallet, framförallt landskapsnivåns tryck på regimen, med hänsyn till vilken utvecklingsfas nisch-innovationerna befinner sig i och vilket momentum de har (Geels & Schot, 2007).

- **Transformation** – En omställning möjliggörs genom att landskapet sätter press på regimen när nischinnovationer inte är tillräckligt utvecklade. Regimaktörer visar vägen för innovation och utvecklingsvägar, regimen anpassar därefter trycket från landskapet. Nischinnovationerna kan dock inte dra nytta av landskapstrycket då de inte är redo för omställning.
- **Rekonfigurering** – Innovationer utvecklas i symbios med regimen för att lösa lokala problem. Senare leder nischerna till anpassningar i regimen struktur.
- **Teknologiskt utbyte** – Nischinnovationer är väl utvecklade när landskapet sätter tryck på regimen. Spänningarna inom regimen öppnar ett fönster för nischinnovationer att slå igenom och på sikt ersätta regimen gamla struktur.
- **Av- och omjusteringar** – Vägen innebär ett överhängande tryck från landskapsnivån som gör att strukturerna i regimen kollapsar (avjusteringar). Omjusteringarna görs därefter kring innovationer som ger upphov till en ny regim.

Det finns också möjlighet att de olika transformationsprocesserna överlappar varandra. Exempelvis kan förändringen initialt upplevas som hanterbar för regimen men med tiden kan den upplevas mer påfrestande och göra regionen mindre stabil. Ett exempel som lyfts är klimatförändringar som på sikt kan förändra hela sociotekniska system (Geels & Schot, 2007).

5.3 Urban transformativ kapacitet och transformativ kapacitet i offentliga organisationer

Urbana miljöer ses som centrala punkter för transformation av sociotekniska system. Genom begreppet urban transformativ kapacitet (UTC) har städernas och urbana aktörers förmåga att driva systemförändringar mot hållbarhet förklarats (Wolfram, 2016). Kapaciteten ses genom Wolframs ramverk både som en källa och ett subjekt av transformation. UTC är inte något en enskild aktör kan ha, utan förstås istället som ett resultat av dynamiska relationer mellan aktörer och institutioner (Wolfram et al., 2019). Att relationerna mellan aktörer och institutioner är centrala inom UTC har synliggjort frågan om makt. Avelino och Wittmayer (2016) lyfter en horisontell förståelse av makt och presenterar tre olika typer av maktrelationer mellan aktörer: 1. A har makt över B. 2. A har mer/mindre makt än B att göra X. 3. A och B har olika typer av makt.

Wolfram (2016) förklarar att transformativ kapacitet inom urbana system kan förstås genom tre huvudsakliga kategorier som innefattar tio nyckelkomponenter: 1. Aktörskap och interaktionsformer (C1-C3), 2. Centrala processer för utveckling (C4-C8), och 3. Relationella dimensioner som påverkar alla andra komponenter (C9-C10). Dimensionerna samverkar och måste balanseras för att möjliggöra systemförändringar i relation till hållbarhet.

1. **Aktörskap och interaktionsformer** innefattar hur transformativ kapacitet kräver inkluderande styrning, där breda aktörsnätverk och mellanliggande organisationer möjliggör samverkan (C1). Att förändring drivs av polycentriskt och socialt förankrat ledarskap, som skapar nya visioner och mobiliserar aktörer (C2). Lokala gemenskaper och praktiksamhällen spelar en nyckelroll genom att identifiera behov, samarbeta för att utveckla lösningar (C3).
2. **Centrala processer för utveckling** syftar till hur systemförståelse och medvetenhet om stigberoende är avgörande för att identifiera hinder och möjligheter (C4). Att hållbar utveckling kräver framtidsvisioner och strategisk planering (C5). Experimentering med innovativa lösningar (C6), samt att innovationerna integreras i policy och strukturer (C7). För att möjliggöra kontinuerlig anpassning och förbättring är reflexivitet och socialt lärande nödvändigt (C8).
3. **Relationella dimensioner** understryker att förändring måste ske på flera nivåer samtidigt, från individer och organisationer till bredare nätverk och samhällen (C9). Dessutom krävs ett tvärgående arbetssätt som kopplar samman politiska och geografiska skalor för att hantera hållbarhetsutmaningar holistiskt (C10).

27

Litteraturen inom hållbara omställningar har kritiserats för att ofta belysa omställningen av hur hela sociotekniska system kan förändras, vilket lett till att fokuset på organisationer inte tydliggjorts (Borrás et al., 2024). För att lyckas med de omställningar som krävs för en grön transformation är en transformativ kapacitet nödvändig, vilket innebär att driva och genomföra förändringar. Den offentliga sektorn lyfts fram som en avgörande aktör för att gå från politiska visioner till konkret handling (ibid.).

Borrás et al. (2024) presenterar ett ramverk där offentliga sektorns transformativa kapacitet kan studeras och analyseras. Ramverket förklarar offentliga organisationer (PSO), som inbäddade i komplexa system över flera styrningsnivåer, geografier, temporaliteter och traditioner. Borrás et al. (2024) menar att varje offentlig organisation behöver ha en transformativ kapacitet för att sluta arbeta enligt ohållbara principer. Transformativ kapacitet för offentliga organisationer kan därav förstås som kapaciteten att anta en banbrytande förändring som syftar till att överkomma barriärer för systemförändringar.

Att studera den transformativa kapaciteten hos offentliga organisationer knyter an till hållbara omställningar med flera olika teman; att övergångsprocesser sker på flera olika nivåer, de olika aktörernas kapacitet, att kapaciteten hos aktörerna är kontextberoende och att hela urbana system kan ha en transformativ kapacitet eller inte (Borrás et al., 2024). De ramverk som Borrás et al. (2024) tagit fram för att förstå PSO-transformativ kapacitet består av tre delar: Roller, resurser och förmågor, se tabell 5.

Tabell 5: Konceptualisering, roller, resurser och förmågor.
Källa: Borrás et al., (2024) - Översatt av författarna

Element	Typer enligt litteraturen
Roller	Visionärer och inspiratörer Utformare av hållbara transformationer Medlare i konflikter Partnerbyggare Möjliggörare av brett samhällsdeltagande (Meningsfulla roller som upprätthåller, förändrar och/eller bryter ner institutioner)
Resurser	Mänskliga resurser Finansiella resurser Data- och informationsresurser Fysiska/naturliga resurser Politiska mandat Nätverksresurser Kulturella resurser Legimitetsresurser
Förmågor	Analytiska förmågor (utforska, studera, undersöka) Operationella förmågor (utnyttja, hantera, genomföra) Kordinationsförmågor, sammarbeta, koppla samman, kommunicera Lärande- och reflektionsförmågor (interagera ny förståelse, anpassa sig)

Inom transformativ kapacitet för offentliga organisationer förklaras roller som variationen av specifika och målmedvetna uppgifter som en organisation genomför när den utövar institutionellt arbete för att driva transformation inom hållbarhetsomställningar. Aktörer kan inta olika roller som syftar till att störa, skapa eller stabilisera institutioner som tillsammans jobbar för att bryta banbrytande förändringar. Roller är inte statiska utan skapas i samspel med andra aktörer, att roller inte är statiska innebär också att rollerna kan ändras över tid (Borrás et al., 2024).

Resurser består av en uppsättning materiella och immateriella tillgångar som finns tillgängliga för en offentlig organisation. Resurserna kan utgöras av ekonomiska medel, fysiska resurser eller politiska mandat. Offentliga organisationer kan sällan själva definiera sina resurser medan privata organisationer ofta har mer spelrum att definiera och påverka tillgängligheten av sina resurser. Offentliga organisationers resurser styrs ofta av effektivitetsfokuserade politiska mål. Resurserna som en offentlig organisation har varierar på deras position i den socio-politiska kontexten (Borrás et al., 2024).

Förmågor definieras som uppsättningen av rutiner, praxis och procedurer som finns i organisationer som möjliggör att skapa förändring. Analytiska förmågor, förmågan att koordinera, förmågan att lära/reflektera och operativa förmågor är förmågor som använts för att definiera begreppet (Borrás et al., 2024).

Den transformativa kapaciteten inom offentliga organisationer ses som interaktionen mellan roller, resurser och förmågor och interaktionen kan ta olika form beroende på kontext och mål. En offentlig organisation kan exempelvis ha god tillgänglighet till resurser, som finansiella, politiska mandat eller mänskliga, och väletablerade rutiner, men saknar definierade roller. Rollerna är centrala för att driva hållbarhetsförändringar, rollerna styr hur resurser används och förmågor utvecklas. Om en organisation har förmågor och resurser men saknar tydliga roller kan resurserna och förmågorna förbi outnyttjade (Borrás et al., 2024). Ett annat exempel är att en offentlig organisation kan ha starkt definierade roller, men saknar resurser och mindre välutvecklade förmågor. Genom de starka rollerna kan en transformativ förändring ske då de kan ha förmågan att mobilisera de knappa resurserna. Detta menar Borrás et al. (2024) tyder på att rollerna är centrala för att lyckas bygga transformativ kapacitet.

Att bygga transformativ kapacitet i en offentlig organisation sker inte av sig självt utan måste aktivt byggas av den offentliga organisationen. Ett sätt att utveckla den transformativa kapaciteten är genom att utveckla nya roller, organisatoriska rutiner eller erhålla nya resurser. En central del för att bygga kapacitet är ett individuellt och organisatoriskt ledarskap. Ledarskapet sker i relation till det politiska ledarskapet vilket resulterar i att organisationer navigerar i komplexa maktrelationer (Borrás et al., 2024).

6. Resultat och analys

Nedan presenteras den empiri som samlats in för att besvara uppsatsens frågeställningar. Analysen utgår från det teoretiska ramverket som använts för att synliggöra hur en accelererad omställning förstås och vad det innebär för kommunerna. Resultatet visar även på de obalanser som uppsatsen har identifierat, samt om kommunernas transformativa kapacitet att hantera en accelererad samhällsomställning.

6.1 Accelererad samhällsomställning innebär accelererad samhällsplanering

Från statens sida finns tydlig ambition om att industriomställningen i norra Sverige ska ske i nära samspel med en parallell samhällsutveckling (Regeringskansliet, 2024a). Den politiska berättelsen om omställningens nödvändighet skapar ett starkt tryck på kommunerna att anpassa sig i samma takt som industrins expansion. Det innebär att kommunerna inte enbart ska möjliggöra industriell tillväxt, utan även genomföra en accelererad samhällsplanering för att hantera de effekter som nyindustrialiseringen medför (SKR, 2024).

Det ställs nya krav inom många områden. Bland annat behöver infrastruktur, bostäder, utbildningsmöjligheter, tillgång till kultur och fritidsaktiviteter samt tillgång till grundläggande kommersiell och viss offentlig service komma på plats snabbt. Planeringen behöver ske parallellt eftersom alla områden är ömsesidigt beroende. (Regeringskansliet, 2024a:5)

Det ökade tempot förutsätter ett samspel mellan flera aktörer, vilket i praktiken innebär att etablerade arbetssätt behöver omprövas. Empiri från dokument och informanter tydliggör att det råder en osäkerhet kring hur tempot ska förverkligas, särskilt i relation till att efterfrågan på organisk tillväxt i nordliga kommuner inte alltid är synlig. Regeringskansliet betonar vikten av samordning, men empiriska exempel påvisar hur komplicerat det är att operationalisera:

De storskaliga projekten innebär således i många avseenden samhällsomvandling som påverkar och ställer krav på långt fler aktörer än de direkt inblandade bolagen. När efterfrågan på el, bostäder, och transporter och samhällsservice ökar, skapas omfattande behov av investeringar i samhällsservice och samhällsinfrastruktur. (Region Norrbotten, 2024:15)

Luleå kommun beskriver hur olika nivåer i det institutionella systemet ännu inte är anpassade för att möjliggöra en accelererad omställning som koncentreras till ett fåtal kommuner i norra Sverige. Kommunen lyfter långsamma nationella planeringsinstrument som en flaskhals:

Ett väldigt tydligt exempel är ju arbetet med en nationell plan som Trafikverket har i uppdrag att ta fram, som bygger på historiska data och som tas fram var fjärde år och sen så är det en plan som sträcker sig över tolv år. Så det är ett väldigt trögt planeringsinstrument som inte alls tar hänsyn till den här snabba omställningen. (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Svårigheten att justera tempo mellan olika aktörer och nivåer tyder på de inlåsningsmekanismer som Geels och Schot (2007; 2010) beskriver som hinder för transformation. Vanligtvis relateras mekanismerna till teknologins svårigheter att tränga igenom etablerade system, men i det här fallet handlar det snarare om att institutioner och aktörer inte förmår anpassa sina handlingsmönster och tempot till omställningens krav. Det blir särskilt tydligt i statliga planeringsinstrument som Trafikverkets nationella plan, där ambitionen om långsiktig stabilitet bygger på historiska data och fleråriga cykler. Planens tröghet innebär att den inte kan svara på akuta behov i regioner som Norrbotten, trots deras centrala roll i den gröna industriomställningen. Resultatet blir en strukturell obalans; medan systemet stödjer områden med låg förändringstakt, missgynnas de kommuner som förväntas accelerera. Glappet i institutionellt tempo förstärker ytterligare kommunernas upplevelser av att bära ett oproportionerligt stort ansvar för genomförandet:

Vi har ju accelerationskontoret som ska jobba bort de här sakerna. Det är också en uppfinning som vi ser med viss lagom skepsis. Vad är det som de ska accelerera? Accelerationen är ju redan igång. Jag upplever att de sitter i restaurangvagnar och tittar fram mot locket. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

31

En av de mest påtagliga konsekvenserna av institutionell tröghet blir genom empirin synlig på bostadsmarknaden. När kommunerna förväntas agera snabbare än vad deras etablerade planeringslogik tillåter uppstår konkreta hinder för att möta omställningens krav. En samhällsplanerare i Gällivare beskriver svårigheterna med att skapa ett bostadsutbud i frånvaro av synlig efterfrågan:

De [byggaktörer] bygger först bostäder när de ser att folk står och knackar på kommungränsen. Men ingen gör det i dagsläget, så det är svårt att motivera byggherrar och investerare att bygga bostäder (...) Men problemet är när man börjar växa. Och vi kanske inte är så vana med det, och nu är det en tillväxtfas. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Citatet belyser ett centralt dilemma i den pågående samhällsomställningen; den traditionella planeringslogiken, som vilar på långsiktighet utmanas när kommunen förväntas agera proaktivt i ett osäkert läge. Regeringskansliet (2024a:5) betonar att planeringen behöver ske parallellt inom flera samhällsområden eftersom de är ömsesidigt beroende. Men i praktiken, som fallet Gällivare visar, planeras det fortfarande utifrån spekulation snarare än bekräftade behov. En diskrepans mellan politisk styrning och lokala förutsättningar understryker de strukturella svårigheter kommunerna står inför i mötet med omställningens tempo och omfattning.

MLP beskriver teknologiska övergångar som långsamma och gradvisa processer, där innovationer utvecklas på nisch-nivå och först senare påverkar den etablerade regimnivån (Geels, 2002; Geels & Schot, 2007). I fallet med den gröna industriomställningen i Norrland sker förändringen däremot i ett accelererat tempo. Det starka trycket på landskapsnivå, i form av politiska beslut, internationella klimatmål, såsom EU:s gröna giv, samt starka marknadsincitament (SKR, 2024; Regeringskansliet, 2024) resulterar i en snabb omställning för den rådande regimen, där samhällsstrukturer och centrala aktörer behöver anpassas för att möta nya krav. Den nya situationen har öppnat ett "window of opportunity", där innovationer inom grön teknologi kan implementeras betydligt snabbare än vad MLP:s traditionella modell antyder. Regeringskansliet uttrycker det i termer av en unik möjlighet:

Det finns en gyllene möjlighet för norra Sverige att leda den nya industriella revolutionen och bli en motor för klimatomställningen. (Regeringskansliet, 2024a:7)

Förändringarna påverkar inte bara teknologier utan även den sociotekniska regimen, normer, institutioner och styrningsstrukturer. Statliga initiativ som syftar till att påskynda omställningen, såsom effektivisering av tillståndprocesser och etableringen av "Accelerationskontoret" (Regeringskansliet, 2024a), kan tolkas som uttryck för pågående förändringar på regimnivå (Geels, 2022). Regimen befinner sig därmed i en fas av av- och omjustering, där trycket från landskapet samspelar med framväxande nischinnovationer. Den nya situationen utmanar etablerade styrningsprocesser och skapar ett akut behov av transformativa lösningar (Geels & Schot, 2007). Situationen blir tydlig i Boden, där omställningens tempo och omfattning ställer krav på snabb kapacitetsuppbyggnad inom samhällsbyggnad och infrastruktur:

BodeNXT är ju också en organisation för ett urban-living lab i samhällsbygge, och vi signalerade ganska tidigt till staten att det här kommer kosta pengar. Vi är en liten kommun där det inte finns någon budget om vi ska kunna hantera de utmaningar som nu följer där allt från bostadsbyggande till järnväg. Vilket var en premis för att stålverket skulle kunna fungera. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Boden illustrerar hur kommunala aktörer, trots begränsade resurser och traditionella planeringslogiker, försöker bygga upp transformativ kapacitet i ett accelererat omställningsklimat. Genom initiativ som BodeNXT signalerar kommunen ett aktivt försök att utveckla nya former av samhällsbyggande och styrning, vilket tyder på en växande transformativ kapacitet inom organisationen samt de roller som utvecklas och förändras i ljuset av acceleration (Borrás et al., 2024).

6.2 Nya spelare skapar nya tidsramar

En aspekt som särskiljer planeringskontexten i de undersökta kommunerna från många andra svenska kommuner är närvaron av nya, industriella aktörer med omfattande investeringskapital och tydligt tillväxtfokus. Stora industribolag har etablerat sig i Norrland med löftet och ambitionen att snabbt nå operationell kapacitet, både för att leverera avkastning till sina investerare och för att positionera sig som ledande aktörer på en global marknad för gröna teknologier (Regeringskansliet, 2024a). Industriaktörernas etablering förväntas innebära ett kraftfullt tillskott i den lokala tillväxten, vilket i sig utmanar det kommunala planeringssystemets konventionella tidshorisonter. Situationen illustrerar en bristande synkronisering mellan industriella och institutionella tidsramar (SKR, 2023), vilket ökar trycket på kommunerna att fatta beslut under tidspress. En kommunal representant i Boden uttrycker den accelererade tidshorisonten:

Vi ser att det är ett utvecklingskliv på 20 år vilket ska vara klart på 5-6 år, och det innebär en påfrestning på organisationen. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

I historiskt stagnerande perifera kommuner blir de nya tidsramarna och nya aktörerna inom planeringen särskilt påtagliga. Till skillnad från storstadsregioner, där kommunal planering ofta förhåller sig till en mångfald av privata intressen, får industriella storbolag stort genomslag på både takt och innehåll i den kommunala planeringen. De nya aktörerna och tidsramarna har lett till nya arbetssätt för kommunerna som grundar sig i att kommunerna möter industrins behov och efterfrågan på acceleration. I Luleå har kommunen försökt möta byggaktörernas accelererade tidsramar genom att förändra sina interna arbetssätt:

Vi bara jobbar på, men det har ju aldrig varit en fråga om eller vi har inte haft någon val att arbeta på samma sätt som vi alltid har gjort. Utan vi behöver hela tiden skriva i arbetssätt och processer, så när vi jobbar med ett nytt bostadsområde så testar vi att parallellställa detaljplaneprocessen och projekteringen för genomförande. Tidigare har man först planlagt och så har planen vunnit laga kraft, och sedan har man påbörjat projektering på den planen. Det har vi inte tid med nu, utan nu måste vi göra allting samtidigt. Det är klart att det utmanar organisationen, men vi tror också att man kan hitta fördelar med det. Alltså att man kan få en bättre plan till och med. Så på så sätt har vi behövt justera. Sen vet jag inte om vi kan säga att det blev bra eller inte. Vi bara kör. (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Även i Boden har man tvingats gå utanför traditionella planeringsramar för att hinna med i det nya tempot. I samband med etableringen av Stegra valde kommunen att driva ett järnvägsprojekt i egen regi, då Trafikverkets tidsramar anses oförenliga med industrins behov:

Så då gick vi in i en OPS-upphandling [offentlig privat samverkan], bildade ett bolag och löser det själva. (...) Det kommer att vara klart någon gång nästa år, vilket är någon slags världsrekord i järnvägsbygge. (...) De [staten] ställde först frågan: Det här borde väl ni som kommun göra? – Men nja, vi bygger ju inte järnväg. Så det var på den nivån. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Det nya arbetssätten kan förstås som ett uttryck för en växande transformativ kapacitet inom kommunerna, där nya roller, resurser och förmågor mobiliseras för att hantera ett snabbt föränderligt landskap (Borrás et al., 2024). Kommunerna ifrågasätter invanda rutiner och roller, anpassar sig kommunerna till en ny verklighet där de inte har råd att vänta på beslut från högre nivåer. Det accelererade tempot kolliderar samtidigt med oklara ansvarsfördelningar och otillräckligt stöd från nationella myndigheter, vilket enligt SKR (2023) understryker att nuvarande policy- och styrningsstrukturer inte är utformade för att stödja systemövergripande omställningar i specifika regionala kontexter.

Initiativen i både Luleå och Boden pekar på hur näringslivets tidsramar och behov omformar kommunens planeringspraktik. I Bodens fall innebar OPS-lösningen att kommunen övertog ett ansvar som traditionellt ligger hos Trafikverket, vilket illustrerar hur den offentliga sektorns traditionella roll utmanas och tänjs. Exempler från de båda kommunerna visar också på att det inte är givet vad resultatet av en accelererad omställning blir, som Luleå uttrycker det: ”*Sen vet jag inte om vi kan säga att det blev bra eller inte. Vi bara kör.*”

Tillståndet för kommunerna framhäver en paradox som uppstår när tidsramar och intressen kolliderar. Lösningar som tas fram i ett accelererat klimat riskerar att bli kortsiktiga, då de baseras på ofullständig information och pressade beslut, medan ett traditionellt förhållningssätt med långsiktiga planeringshorisonter riskerar att leda till att industrins accelererade efterfrågan på samhällsomställning inte möts (Levin et al., 2012). De två exemplen visar hur kommunerna testar nya lösningar i ett accelererat klimat, men effekten av besluten går ännu inte att utläsa.

Industrins accelererande tempo skapar hög efterfrågan på bostäder, välfärd och infrastruktur, vilket sätter kommunen i en position där det behöver byggas snabbt och attraktivt för att hantera och säkra inflyttningen av arbetskraft (Tillväxtverket, 2024). I Gällivare uttrycks frustrationen tydligt genom att kommunen ser hur byggaktörer inte vill exploatera förrän efterfrågan och möjligheten att gå med vinst finns:

Och med det där vinstkrav innebär ju att man bygger inte på spekulation, och man bygger inte på risk. Risken är för stor och att man har krav på att gå med vinst, vilket är förjävligt så att säga. Men det är så det ser ut, alltså bostadspolitiken är ju som den är. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Luleå uttrycker liknande utmaningar med att byggaktörer endast ser till reella behov för bostadsbyggandet och inte tar hänsyn till de framtida behoven, medan kommunens processer för bostadsbyggande kräver längre tidshorisonter:

Kanske den största osäkerheten [bostadsfrågan] för oss som kommun. För att bostadsaktörerna bygger inte på uppskattade behov i framtiden, utan de bygger på reella behov när de är på plats. Och då är det för sent (...). Det är kanske den svåraste nöten att knäcka just det här med bostadsbyggandet. (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Kommunerna befinner sig i olika skeden av omställning och skiljer sig i storlek och struktur, men paradoxen är liknande. Intervjuerna pekar på ett glapp mellan ambitionen om en accelererad omställning och kommunernas verklighet att planeringsmässigt hantera och agera i en sådan situation. Om beslut skjuts upp tills säker efterfrågan finns riskerar kommunen att stå utan beredskap. I Gällivare har vissa byggprojekt redan visat på de ekonomiska riskerna med att agera för tidigt:

Där är det ju bostadsrätter som kanske inte har gått, alltså de har ju fått dra ner 20 procent på priset samt att du har en fri årsavgift året ut. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Sammantaget visas en gemensam utmaning; trots olikheter i kommunernas förutsättningar och faser i omställningsarbetet, delas problemet med att behöva leverera inom ett accelererat tidsspann. De ökade antalet aktörer som deltar i omställningsarbetet, såsom industri och bostadsaktörer, har olika tidsplaner som visat sig inte överensstämma med kommunernas processer. Det skapar en glapp mellan det planerade och det möjliga, där kortsiktiga lösningar riskerar att undergräva den långsiktiga hållbarheten (Levin et al., 2012). Situationen tyder på att utmaningar som uppstår i det accelererade tempot ofta har en karaktär av "wicked problems" där komplexa samhällsutmaningar inte kan lösas av en enskild institution eller inom traditionella hierarkiska styrningsmodeller (Head, 2008).

6.3 Målbildernas mångtydighet

En central del i samverkansprocesser är hur aktörers mål, drivkrafter och intentioner samspelar (Termeer et al., 2019). Även om aktörerna ofta uttrycker en gemensam målbild kring grön omställning och samhällsutveckling, visar empirin att det i praktiken finns olikheter i vad målbilderna innebär, hur de prioriteras och hur vägen dit ser ut.

Exempelvis lyfter kommunerna bostadsfrågan som en av de största utmaningarna, medan industrin framhåller effekttilldelning som en avgörande faktor för verksamhetens genomförande. För kommunerna är nyindustrialiseringen ett verktyg för att skapa tillväxt, öka attraktiviteten och säkra långsiktig serviceförsörjning:

Men tillväxten å andra sidan för en ort som ligger där vi ligger kommer inte att ske. Visst vi kan växa organiskt men nu kommer det lättare planer och nu har vi chansen att göra det här, så det är "once in a lifetime". (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Å ena sidan säger man att kommunen genomgår en grön omställning. Men det är teoretiskt sett en ekonomisk överlevnadsfråga. Att man är så glad över möjligheten. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Industrin drivs istället av lönsamhet och positionering på en global marknad, samtidigt som man vill kunna kommunicera att man bidrar till hållbarhet:

Tar vi horisonten tio år, då är ju vårt drömscenario att vi har fabriken fullt utbyggd och producerar 5 miljoner ton grönt stål per år som då dubblar Sveriges stålproduktion. (Intervju Stegra, Chef för externa relationer, Mars 2025)

Statens vision är att Norr- och Västerbotten accelererar Sveriges klimatomställning, där regeringen skapar förutsättningar för stärkt konkurrenskraft, effektiv samverkan och attraktiva samhällen. Regeringen menar att visionen fungerar som ett komplement till, snarare än en ersättning av, kommunernas och regionernas egna mål:

Visionen ska komplettera, inte ersätta, andra aktörers visioner för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen, till exempel berörda kommuners och regioners. (Regeringskansliet, 2024a:11)

Samtidigt lyfter Luleå kommun att samverkan för att utforma mål är lättare i teorin än i praktiken, framförallt då det är en mängd olika aktörer som deltar i samhällsplaneringen:

Det är ju ett första steg att uttala att det [samverkan] är eftersträvänsvärt. Men sen så är det ju en jättestor apparat. Att det ska sippra ut i alla berörda myndigheter och de ska liksom få ut det till hela sin organisation och varje enskild tjänsteperson. (...) på ett sätt har jag förståelse för att det är komplicerat att få till den förändring som krävs. Och på ett annat sätt så tycker jag att man borde kunna komma längre. (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Empirin visar på att det finns en skillnad mellan uttalade målbilder och genomförande. Head (2008) menar att det finns en övertro på samverkan som lösning i situationer där aktörerna har olika intressen och drivkrafter. I exemplet uttrycker staten en tydlig vision om en effektiv samverkan medan kommunerna upplever att det är komplicerat och går för långsamt. Det kan tyda på en låg UTC då systemets olika nivåer har olika målbilder. De skilda målbilderna menar Termeer et al. (2019) ofta döljs bakom ytliga överenskommelser om mål, en sådan situation beskrivs ofta som ett wicked problem. Det finns en risk att samverkan övervärderas som lösning, samtidigt som de underliggande skillnaderna i mål förblir oadresserade.

Samtidigt som flera aktörer uttrycker att det finns en gemensam målbild, framkommer det i intervjuerna att det finns tydliga skillnader i hur vägen dit bör se ut, alltså i lösningarna och de medel som ska användas för att uppnå målen. Stegra betonar att en gemensam målbild är en grundförutsättning för att arbetet överhuvudtaget ska fungera, men medger samtidigt att aktörernas intressen ofta går isär när det kommer till konkreta beslut:

Vissa saker är ju också rena affärsförhandlingar. Så då har man ju möjligen en målbild men har väldigt olika intressen. En vill ha mer pengar och en vill betala mindre. Så kan det vara. (Intervju Stegra, Chef för externa relationer, Mars 2025)

Synen på att det finns liknande målbilder mellan aktörer men att lösningarna och vägen till att nå målbilden skiljer sig åt, delades även av Gällivare kommun:

Alltså om du går in på LKs [LKABs] hemsida och går in på kommunens hemsida, då ser man att man har en tydlig gemensam bild med grön omställning (...) men sen när vi kommer till de här känsliga frågorna, då kanske man drar isär hur man löser det. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Att det uppstår konflikter kring målbilder och att samsyn på lösningar ofta saknas, kopplas till Wolframs (2016) ramverk för UTC. En hög transformativ kapacitet förutsätter mer än inkludering och transparens, den kräver även förmågan att hantera konflikter, bygga förtroende och etablera legitimitet mellan aktörer. I intervjun med Gällivare framkommer UTC som låg på en systemövergripande nivå, där skillnader i hur målen ska uppnås skapar friktion snarare än samordning. Den transformativa kapaciteten som utmanas av de skilda målbilderna kan också kopplas till C4, systemförståelse och medvetenhet om stigberoende är avgörande för att identifiera hinder och möjligheter. Genom att ha olika syn på lösningar kan det leda till oenigheter som i sin tur minskar den transformativa kapaciteten i urbana system (Wolfram, 2016).

Både Luleå och Boden lyfte samverkansforum som en nyckel för att lösa utmaningar och vägar framåt. I Boden bestod forumet av representanter från flera delar av kommunen och industrin, medan forumet som lyftes fram av Luleå kommun endast bestod av industriaktörer. Luleå kommun kunde dock dra nytta av forumet då det resulterade i att industrin organiserade sig och drev gemensamma frågor som gynnade tidsplaner och planering. I samverkansavtalet som Boden och Stegra upprättat tidigt i processen framkommer hur de ska jobba, vad varje part ska göra, vilka åtaganden och hur samverkansformen ska se ut. Frågor som kan lyftas i forumet var allt från tillfälliga boenden, skolor, och frågor om vägskyltar men också ett forum för informationsdelning för att förstå vad som händer. Under intervjun med Stegra framkom att det är i samverkansgrupperna som lösningarna för problemet arbetas fram:

Jag skulle säga att de [samverkansgrupperna] är alldeles nödvändiga för att hantera saker och ting. Det är väldigt högt i takt och det är väldigt tydligt också med olika krav och önskemål. Hur det ska fungera och försöker man hitta lösningar på det? Så det är svårt annars. (...) Och vissa saker skulle ju vara väldigt svåra att göra om det inte är så att kommunen också vill ha en sån här etablering, då skulle det ju inte fungera helt enkelt. Det kräver att man möter upp vad man vill och att man är beredd att lösa saker och ting. (Intervju Stegra, Chef för externa relationer, Mars 2025)

Samverkansgrupperna kan förstås som ett uttryck för systemets transformativa kapacitet och ramverkets tre huvudkategorier (Wolfram, 2016). Exempelvis kan samverkansgruppen visa på en inkluderande styrning där samverkan möjliggörs (C1). Det kan också kopplas till flera av nyckelkomponenterna inom kategorin kärnprocesser för utveckling, där två av punkterna innebär att en hållbar omställning kräver framtidsvisioner på en systemövergripande nivå. Det tyder också på nyckelkomponent C8 som innebär att anpassning och förbättring är nödvändigt för lärandet genom att man försöker hitta lösningar och därigenom driva anpassningen framåt.

6.4 Obalanserad riskfördelning

En återkommande tematik i empirin är upplevelsen av en obalanserad riskfördelning mellan olika samhällsnivåer, framförallt mellan stat och kommun. Flera kommunala aktörer uttrycker frustration över att de förväntas ta ett stort ansvar och agera snabbt samt proaktivt, medan motsvarande stöd eller åtgärder från nationell nivå upplevs som otillräckliga eller fördröjda. SKR (2023) lyfter fram att det i praktiken är ett fåtal nordliga kommuner som bär de största ekonomiska, organisatoriska och strukturella riskerna, trots att den gröna omställningen beskrivs som en nationell angelägenhet:

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. (SKR, 2023:21)

Obalansen blir särskilt tydlig när det gäller den ekonomiska avkastningen. Kommunerna förväntas stå för en betydande andel av de initiala investeringarna, utan att kunna ta del av motsvarande andel av de långsiktiga vinsterna. Staten däremot, som inte tagit lika stora risker, väntas ta emot de största vinsterna:

En översiktlig beräkning pekar på att kommuner, inklusive kommunala bostadsbolag, behöver stå för 30–50 procent av investeringskostnaden. Samtidigt kan, enligt en förenklad beräkning av investeringarnas avkastning, över 80 procent av de långsiktiga skatteintäkterna komma att tillfalla staten, främst genom bolagsskatt, moms och statlig inkomstskatt. (Region Norrbotten, 2024:24)

Staten är den del av offentlig sektor som har mest rent ekonomiskt att tjäna på nyindustrialiseringen och strukturomvandlingen. Staten får inkomster i form av arbetsgivaravgifter, skatt på lön över tak samt bolagsskatt och momsintäkter för den merförsäljning som sker till följd av den ökade aktiviteten i kommunerna. (SKR, 2024:13)

Kommunernas incitament är i sammanhanget ett löfte om framtida befolkningstillväxt, som därmed ökar skatteintäkterna från kommunalskatt (SKR, 2024). Den potentiella vinsten är både osäker och marginell i relation till den betydande risktagning som kommunerna redan axlat (SKR, 2023). Intervjuer visar att kommunerna spelar ett högt spel med sin framtid, utan att ha tillgång till samma ekonomiska skyddsnät eller strukturellt stöd som statliga aktörer:

Och ja, McKinsey-rapporten nämner, jag tror att de delar ju upp hur mycket staten behöver investera för att det ska gå igenom. Men det är mycket kommuner själva. Man sitter och gamblar... Det är en jökla risk. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Problematiken delas även av industrin. En representant från Stegra framhåller att kommunerna, i praktiken, kan tvingas bära en oproportionerligt stor del av investeringsbördan:

Man kan säga att kommuner som vill möta den här typen av industrietableringar kan behöva göra en del investeringar som också är svåra för en kommun egentligen, att kräva att de tar hela risken. (Intervju Stegra, Chef för externa relationer, Mars 2025)

Fördelningen av risker i omställningsprocessen kan förstås genom MLP, som beskriver hur sociotekniska övergångar innebär förändringar i etablerade strukturer (Wolfram, 2016). Kommuner och industriaktörer upplever att kommunerna bär en oproportionerligt stor del av risken, vilket kan ses som en konsekvens av att den sociotekniska regimen fortfarande är uppbyggd utifrån tidigare logiker och inte är formulerad till kommunens fördel.

Empirin visar att den största delen av skatteintäkterna tillfaller staten och inte kommunerna som står för en betydande del av investeringarna. Som följd av att den sociotekniska regimen fortfarande är utformad utifrån tidigare logiker, där statens roll som resursbärare är stark, blir kommunernas kapacitet begränsad av små ekonomiska marginaler och ett beroende av nationell politik. Bristande ekonomiska resurser för kommunerna innebär en strukturell begränsning för att utveckla en transformativ kapacitet. De kommunala besluten präglas av spekulation och en upplevelse att kommunerna ”gamblar” (tar stora risker) med sin samhällsplanering för framtiden. För att utveckla en urban transformativ kapacitet krävs att ledarskap mobiliserar resurser och ansvar (C2) (Wolfram, 2016). I många kommuner saknas dock stödjande strukturer, vilket gör att de lämnas med ett oproportionerligt stort ansvar.

6.5 Planering utifrån scenarier

Kommunerna uppvisar olika förutsättningar för planering, något som i hög grad påverkar deras sätt att förhålla sig till framtidens osäkerheter. Skillnaderna mellan kommunerna relaterar både till vilken fas i nyindustrialiseringen kommunen befinner sig i, tillgången till resurser och förmågor, samt beroendet av en eller flera industriaktörer. Dessutom spelar tidigare industrikultur en roll i hur kommunen strukturerar sin interna organisation och vilka planeringsstrategier som prioriteras.

Luleå har en större diversifiering av industriaktörer, det har skapat ett planeringsmässigt spelrum som minskat sårbarheten gentemot ett beroende av enskilda företags etablering och framgång:

Och vår samhällsomställning bygger på, som jag berättade, väldigt många olika aktörer. Så vi ser ju egentligen inte den direkta kopplingen till enskilda företags specifika beslut. (...) Vi har en organisation som har kunskapen och vi har jobbat med de här frågorna under lång tid (...) Men vi behöver hela tiden skruva i arbetssätt och processer." (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Det indikerar att kommunen har möjlighet att planera långsiktigt och internt fokusera på att strömlinjeforma sina processer, snarare än att agera utifrån enskilda aktörers vägval. Det skapas utrymme för en mer balanserad omställningsstrategi, där utsattheten för uteblivna investeringar i den enskilda industrin inte blir en avgörande faktor för framtida tillväxt.

Gällivare har en annan situation att förhålla sig till, där är industrin starkt förknippad med LKAB:s satsningar och mycket hänger på kommande tillståndsbeslut från Mark- och miljödomstolen:

Det är en stor risk om man inte får godkänt det [Mark- och miljödomstolens beslut]. Då faller liksom hela korthuset. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Gällivare visar på ett osäkert läge där kommunen tvingas planera för flera parallella framtider. Den här typen av scenario-baserad planering kräver stor flexibilitet och binder upp resurser i väntan på beslut som kommunen inte själva råår över. Den avvaktande beroendeställningen tyder på hämmandet av en proaktiv transformativ kapacitet.

Boden befinner sig längre fram i processen än Gällivare, men är också starkt beroende av en enskild industrisatsning. Här kännetecknas planeringslogiken av en medveten inriktning mot ett linjärt framtidsscenario där Stegra antas lyckas uppnå full kapacitet:

Så sedan 2021 har vi haft ett löpande arbete med hur man hanterar en aktör som är finansierad med 78 miljarder på en liten ort med en icke föregående industrikultur. Men nu ska vi bli det. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Samtidigt är kommunens insyn i industrins interna processer begränsad, vilket i sig inte är anmärkningsvärt, industrin har ett ansvar mot sina aktieägare och en viss grad av slutna processer är att förvänta sig. Problemet uppstår dock med kännedom av det extrema beroendeförhållandet; kommunen har mycket att förlora om satsningen misslyckas, men saknar verktyg att i god tid fånga upp signaler om förändrade förutsättningar:

Sen har ju de ett uppdrag för sina aktieägare som vi inte alltid, och inte ska ha insyn i givetvis. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Bristen på tidigare industristrukturer leder till att kommunen inte har invanda arbetssätt eller resurser att luta sig mot. Istället mobiliseras stora interna resurser för att anpassa sig till industrins behov, något som skapar ett stigberoende där hela den kommunala organisationen formas utifrån ett enda förväntat framtidsscenario:

Men nu har vi ändå satsat, vi har ju belånat oss, vi chansar ju nu på saker. Så om vi inte får den här befolkningspuckeln vi vill ska komma, då är det inget bra. Vi går in med ett medvetet underskott i våra finanser, för att vi måste helt enkelt. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Det är lätt att sitta utanför och säga att; det här kommer inte att gå, det här kommer att kosta pengar, det här kommer drabba kommunen, det är mycket faror absolut, men tillväxten för en ort som ligger där vi ligger kommer inte att ske. Visst vi kan växa organiskt men nu kommer det lättare planer och nu har vi chansen att göra det här, så det är "once in a lifetime". (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Till skillnad från Gällivare, som uttrycker osäkerhet och behov av alternativa scenarier, representerar Boden ett tillväxtoptimistiskt narrativ. Här planeras inte för "om det inte går", utan allt sätts på spel för att möjliggöra det som förväntas. Det skapar visserligen handlingskraft, men också ett stort strukturellt risktagande.

Att arbeta utifrån alternativa scenarier, såsom riskanalyser och framtidsprognoser kan enligt Borrás et al. (2024) förstås som ett uttryck för transformativ kapacitet i PSO. Något som Gällivare kommun exemplifierar genom att använda statistik och prognoser för att analysera möjliga utfall, vilket tyder på att de inte enbart har tillgång till data, utan också besitter analytisk och operativ kapacitet att omsätta dem i strategiskt arbete:

Det är till exempel att ta fram en ny bostadsförsörjningsplan, då kan man räkna, och jobba med scenarioanalys. Så vi har fyra olika scenarier som bygger på befolkningsplanskrivningen. Den som SCB tagit fram nu fram till 2070, visar att vi sjunker som en sten. (Intervju Gällivare Kommun, Samhällsplanerare, Mars 2025)

Samtidigt betonar Borrás et al. (2024) att hög transformativ kapacitet inte nödvändigtvis kräver specifika metoder (t.ex. scenarioplanering), utan att samspelet mellan tre dimensioner: roller, resurser och förmågor, tillsammans skapar kapaciteten. I det avseendet uppvisar Boden en annan form av transformativt ledarskap. Trots avsaknad av systematisk scenarioplanering mobiliserar kommunen stora resurser, både ekonomiskt och organisatoriskt, samt visar på ett starkt politiskt engagemang:

Centralpunkten är att politiken [lokal] har varit med oss. Politiken kan alltid bromsa och backa tillbaka och säga att det här ryms inte i budgeten. (...) Men någonstans har politiken varit modig tidigare och sagt 'amen vi kör på det här'. De har jobbat bra med tjänsten och vi har haft bra chefer som varit modiga och klivit lite längre fram än vad man kanske förväntat sig, att hitta olika tvärsektoriella sätt att jobba med näringslivet som kanske man inte alltid förväntar sig. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Luleås strategi kan tolkas som ett uttryck för hög organisatorisk förmåga inom PSO-ramverkets tre dimensioner, särskilt den operativa och institutionella kapaciteten. Deras tillvägagångssätt bygger inte på risktagande i samma utsträckning som Boden, men visar istället hur ett institutionellt lärande över tid kan bidra till en ökad transformativ kapacitet. Genom att kontinuerligt utveckla sina arbetssätt agerar Luleå i linje med vad Borrás et al., (2024) benämner som *reflexiv kapacitet*, vilket innebär att organisationen kan omvärdera sina roller och processer i takt med förändringarna.

De kommunala strategierna för scenarioplanering formas inte enbart av lokala eller industriella förutsättningar, utan påverkas också av förändringar på nationell och internationell nivå. Det rör sig om en planeringslogik som i flera fall bygger på spekulativa framtidsvisioner. Visioner som i sin tur är starkt beroende av globala konkurrensförhållanden, geopolitik och statliga policyströmmar. Kommunerna befinner sig därmed i ett osäkert mellanläge; de agerar proaktivt för att möjliggöra industrietableringar, men saknar samtidigt strukturella garantier eller långsiktiga incitament för att kunna planera bortom det spekulativa. SKR lyfter i sin analys att kommunerna redan investerat stora resurser i nyindustrietableringen, trots att företag när som helst skulle kunna dra sig ur om andra länder erbjuder mer fördelaktiga villkor:

Kommunerna har redan investerat stora belopp för att bereda möjlighet för bolagen att kunna etablera sig, men in i det sista skulle något företag kunna backa, exempelvis för att andra länder bjuder över Sverige med höga investeringsstöd. (SKR, 2024:8)

Samtidigt formas förutsättningarna av politiska beslut som ligger bortom kommunernas kontroll, däribland Sveriges Nato-inträde, geopolitisk instabilitet och förändringar i den nationella industripolitiken. Regeringskansliet menar att faktorerna i sig har synergier med nyindustrialiseringen i norr, men de skapar också en komplex och rörlig omvärldsbild som påverkar kommunernas planeringsmöjligheter:

Det svenska Natomedlemskapet kommer också att påverka såväl industri som infrastruktur. Dessa faktorer samspelar och har synergier med nyindustrialiseringen i norra Sverige. (Regeringskansliet, 2024a:4)

I termer av MLP kan globala och nationella krafter förstås som förändringar på landskapsnivå, alltså att systemövergripande dynamiker utgör ramarna för lokalt handlande. Geels och Schot (2011; 2007) menar att landskapsförändringar oftast sker gradvis, i dagsläget går det dock se tecken på att det även förekommer snabba förändringar på landskapsnivå där plötsliga skiften som omkullkastar rådande logiker. Exempelvis har Rysslands invasion av Ukraina och Sveriges NATO-inträde snabbt förändrat både energipolitiken och säkerhetsfrågorna, något som får synlig påverkan gällande infrastruktur och industrisatsningarna i norra Sverige. Kommunerna tvingas därmed planera i ett osäkert landskap där både möjligheter och risker är kopplade till globala skeenden.

6.6 Kommunalt ansvar utan stöd

Empirin från intervjuer och dokument pekar på en genomgående frustration över att staten inte tillräckligt stöttat kommunerna i den gröna omställningen. Trots att det är staten som har formulerat den övergripande visionen och politiken för nyindustrialiseringen, har det praktiska ansvaret till stor del hamnat på kommunerna, utan motsvarande mandat, resurser eller styrmedel. I retoriken framställs den gröna omställningen som ett nationellt projekt, men i praktiken har det blivit ett decentraliserat åtagande där kommunerna axlar bördan:

Staten har ett huvudansvar, men har så här långt inte i tillräcklig utsträckning prioriterat investeringar kopplat till den gröna omställningen inom industrin. Flera kommuner har istället fått gå in med stora investeringar för att skapa förutsättningar för omställningen. (SKR. 2024:21)

Trots vissa insatser, som inrättandet av Accelerationskontoret, uttrycker kommunerna att stödet ofta är symboliskt, sent eller ineffektivt. Boden vittnar om hur den statliga närvaron inte fått genomslag i det operativa arbetet:

Om de med statens förlängda arm ska underlätta, ja, jag vet inte. Här i Boden har vi inte riktigt sett nyttan av det. Det kan ju bero på att de har kommit upp efter, som ett resultat. Men återigen, statens... Det är väl inget konstigt att få säga det, det säger vårt kommunalråd också, att statens närvaro är ju icke-befintlig. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Den bristande synkroniseringen mellan statliga ambitioner och lokala förutsättningar kan tolkas genom Wolframs (2016) nyckelkomponent (C10), som belyser problem i koordineringen mellan geografiska och administrativa nivåer. Det glapp som uppstår mellan nationella visioner och kommunal implementering leder till fragmentering, där kommunerna tvingas improvisera, organisera och ta finansiella risker utan att staten kliver in som partner. I intervjuerna ger kommunen en bild av att det inte är en brist på lokalt handlingsutrymme, utan snarare en brist på fördelning av resurser och ansvar.

Flera kommuner beskriver en situation där staten sätter policy och mål med avsaknad kunskap om de lokala förhållandena och förutsättningarna. Det leder till en bakvänd ansvarsfördelning där staten försöker accelerera industriella processer men inte främjar transformativ kapacitet där den behövs:

Man har inte gjort lika stora och snabba förändringar som vi på kommunal nivå har tvingats göra och har gjort. (...) Alltså man är inte på plats på samma sätt. Så att man verkligen förstår varför det behöver gå så snabbt. (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Omställningen kan liknas vid en form av ny-imperialism, där resurser, arbetskraft och infrastruktur extraheras från norra Sverige för att möta nationella och globala politiska mål, utan att kommunerna får en proportionell del av vinster eller styrningsmakt. Staten driver en högprofilerad industriell omställning, men empirin visar på att staten inte återinvesterar i den sociala infrastruktur som kommunerna efterfrågar för att få det att gå i lås, såsom bostäder, utbildning, arbetskraft, och offentlig service.

Bostadsfrågan illustrerar exemplet tydligt. Samtliga kommuner lyfter bostadsbrist som ett akut hinder där de anser att staten inte mobiliserat sina resurser, trots att kommunerna menar att staten har de verktyg som krävs för att stabilisera bostadsmarknaden:

Återigen, där hade staten kunnat gå in och stimulerat bostadsbyggandet, vilket de fortfarande inte valt att göra. Så det blir så att staten står väldigt mycket och tittar på. Vilket är ytterst besynnerligt. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

Vi har många svåra frågor men vi kan ju konstatera att i Sverige har vi inte haft långsiktiga förutsättningar för stabilt byggande över det utan det behöver ju komma på plats dem förutsättningarna som ju investerare och fastighetsutvecklare, banker behöver för att känna en trygghet i att investera i nya bostäder. (Intervju Luleå Kommun, Samhällsomställningschef, April 2025)

Den kommunala upplevelsen av bristande stöd från staten har resulterat i att de upprättat samverkansstrukturer och faciliterat samtal där de lär av varandra. Wolframs (2016) ramverk framhäver att samspelet och lärandet av andra (C9) är en nyckelkomponent för systemet att utveckla en transformativ kapacitet:

Vi hade ju en jättebra dialog med Skellefteå hela tiden. De har varit oerhört transparenta och säger att: Det här blir bra, gör inte det här, för det här blir inte bra. Så de har hjälpt oss när de har plogat vägen. (Intervju Boden Kommun, Kommunikationschef, Mars 2025)

I MLP-termer går det att tolka som att staten driver en regimförändring på policynivå (via visioner och mål), men att den sociotekniska regimen inte förändras i praktiken. Särskilt inte när det gäller styrning, ansvar och resursfördelning. Den asymmetri som uppstår i förändringens takt och djup mellan olika nivåer och aktörer riskerar att skapa systemtrötthet snarare än transformativ kapacitet.

7. Diskussion

7.1 Transformativ kapacitet formas av systemet

Empirin visar tydligt att kommunernas kapacitet inte kan förstås isolerat, utan i hög grad formas av det omgivande systemets kapacitet. Det handlar både om de strukturer som möjliggör eller begränsar handling och om vilka aktörer som är närvarande, aktiva eller passiva.

Även om samtliga kommuner uppvisar en växande transformativ kapacitet enligt Borrás et al. (2024) ramverk, sker det i olika former och djup. Luleå kommun exemplifierar det tydligt genom att parallellställda planerings- och projekteringsprocesser, medan Boden söker kunskap och samarbete med mer erfarna aktörer som Skellefteå. I Gällivare, trots stor osäkerhet, arbetar man med scenarioplanering för olika utfall. Exempelen visar hur varje kommun navigerar bortom traditionell linjär planering och utvecklar alternativa strategier vilket i sig är ett uttryck för en förståelse gällande omställningens komplexitet. Samtidigt uttrycks en ökande skepsis gentemot den statliga styrningens brist på representation och stöd i ett accelererat omställningslandskap.

Sätts utvecklingen i förhållande till ramverket om MLP blir spänningarna tydliga. MLP beskriver den sociotekniska regimen som ett stabilt system där dominerande strukturer, normer och regler skapar inlåsningsmekanismer som försvårar genomslag för radikala innovationer (Geels & Schot, 2007; Geels, 2011). I norra Sverige vittnar kommunerna istället om en accelererad om- och avjustering av regimnivån, en omställning som i stor utsträckning drivs av landskapsnivån, det vill säga statlig politik i samspel med globala marknadslogiker. Den gröna industrin, som utgör nischen i MLP-termer, har fått politiskt mandat att skala upp snabbt för att säkra Sveriges position i det internationella omställningsracet.

Men här uppstår ett tydligt problem: det svenska planeringssystemets tröghet och ovilja att förändras. Kommunerna förväntas agera i ett tempo som andra myndigheter inte är anpassade till. Luleå kommun exemplifierar med Trafikverkets långsamma nationella plan. Långa planeringshorisonter och rigida processer står i kontrast till de lokala behoven av snabb förändring. Resultatet blir ett glapp mellan mål och medel, där kommunerna pressas att leverera på en nationell omställningsagenda utan att ha makten att påverka mer robusta institutionella aktörer. Wolfram et al. (2019) påpekar att ingen enskild aktör kan uppvisa urban transformativ kapacitet, istället är hög eller låg UTC ett resultat av dynamiska relationer mellan aktörer och institutioner.

Det synliggör en djupare paradox i den svenska modellen kopplad till förhållanden om vem som har makt att diktera mandat och vilka typer av makt de olika aktörerna förfogar över (Avelino & Wittmayer, 2016). Dels förespråkar staten decentralisering och kommunalt självstyre; å andra sidan ökar den nationella styrningen av omställningen i praktiken. Mandatfördelningen blir därmed otydlig: kommunerna förväntas ta ett oproportionerligt stort ansvar för en nationell industriomställning, samtidigt som de inte ges inflytande att påverka de policyramverk som styr dess genomförande. Det riskerar att skapa djupare inlåsnings- i både policy och praktik, där bristen på jämlik maktfördelning försvårar utvecklingen av transformativ kapacitet (Borrás et al., 2024).

Kommunerna kan alltså uppvisa hög kapacitet inom sina institutionella ramar där de arbetar aktivt för att överskrida befintliga begränsningar och anpassa sig till nya förutsättningar (Borrás et al., 2024). Men frågan kvarstår: kommer den uppvisade kapaciteten att leda till långsiktig hållbarhet, om det övergripande systemet fortsätter sakna anpassningsförmåga? Staten förväntar sig att ett fåtal kommuner driver hela Sveriges gröna omställning (SKR, 2023). Riskerna och den följande organisatoriska kapaciteten hos de berörda kommunerna ökar markant, samtidigt skulle storstadskommuner där det finns ett bredare nätverk av aktörer kunna stödja större industrisatsningar med enkelhet (Giroud, 2021; Jacobsen & Parker, 2014).

Kan nationell politik, med sitt urbana normideal rättfärdiga att skruva på nationella policyströmmar, institutionella ramverk och ideologiska planeringsideal för att driva omställning för en liten del av landet? Det här synliggör hur förväntningarna och oklarheten i realiteten av genomförande på vem som ska göra vad leder mot ett växande wicked problem där ingen enskild aktör har fullständig kontroll (Termeer et al., 2019). Styrningsutmaningar uppstår eftersom problemen inte kan lösas inom en enskild institution eller genom traditionella hierarkiska styrningsmodeller (Head, 2008) och spänningar har skapats mellan aktörer med olika resurser, makt och mandat, vilket har lett till frågetecken om ansvarsfördelning, prioriteringar och policystrategier (Termeer et al., 2019).

7.2 "Vi vet inte om det vi gör är rätt, men vi har inte tid att vänta."

I studiens bakgrundsavsnitt togs det upp hur samhällsplaneringen har genomgått ett skifte, från traditionell government till governance, där fler aktörer involveras i planeringsprocesserna (Mäntysalo & Bäcklund, 2018). Neoliberalismens inflytande har dessutom förändrat förutsättningarna för styrning, där marknadslogiker och privata intressen i allt högre grad påverkar samhällsplaneringen (Taşan-Kok, 2012). Som empirin visar, har det lett till en mer komplex aktörskonstellation inom samhällsplaneringen, där olika aktörer, kommuner, statliga myndigheter, industri och privata byggherrar intar olika roller. Empirin visar på att kommunens roll formas och uttrycks i mötet med andra aktörer som deltar i den accelererade samhällsomställningen.

En central spänning som framträder är skillnaden i tidsramar mellan kommunerna och de industriella aktörer som etablerar sig i regionen. Industrins behov av snabb etablering står ofta i kontrast till kommunernas långsiktiga planeringslogik. För att hantera accelerationen har kommunerna utvecklat nya arbetssätt, något som kan ses som ett uttryck för ökad transformativ kapacitet (Borrás et al., 2024). I praktiken innebär det att kommunen i högre grad fungerar som en möjliggörare av industriell tillväxt, snarare än en traditionell planerande aktör.

Ett av kommunens ansvarsområden som tydligt kan illustrera utmaningen om skilda tidsramar är bostadsfrågan. Byggaktörer inväntar efterfrågan innan investering sker, medan kommunens processer, från detaljplanering till byggnation, tar tid. Det skapar en risk att bostäder inte hinner bli klara i tid, vilket i sin tur försvårar permanent inflyttning, minskar skatteunderlaget och underminerar kommunens möjligheter att återfå sina investeringar som möjliggjort den gröna omställningen.

Luleå visar att de ändrat arbetssätt för att snabba på processen med bostadsbyggande genom parallellställda detaljplanering och projekteringsfasen. Förhållandena pekar på att kommunen, genom att anpassa sig efter andra aktörers tidshorisonter, inte bara förändrar sitt arbetssätt utan också agerar utifrån större risker. Ett skifte kan urskiljas; från ett traditionellt riskminimerande förhållningssätt till ett mer riskbenäget agerande för att möjliggöra industriella etableringar (Berglund-Snodgrass, 2022; Naldi et al., 2020). Information från Luleå uttryckte: *"Vi vet inte om det vi gör är rätt, men vi har inte tid att vänta och utreda"*. Det antyder en typ av transformativ kapacitet som inte primärt drivs inifrån kommunen, utan formas av omgivande intressen och temporala tryck. Det är viktigt att problematisera vad den här typen av kapacitet egentligen innebär. Som även påvisades i avsnitt 7.1 är kommunerna i viss mån kapabla att accelerera planeringsarbetet, men accelerationen sker inom ett system där resurser, makt och avkastning är ojämnt fördelade. Staten står att vinna mest genom ökade skatteintäkter, samtidigt som den kommunala nivån bär de största initiala kostnaderna och riskerna (SKR, 2024; Region Norrbotten, 2024).

De rumsliga inlåsningarna förstärker dessutom asymmetrier i landskapet. Den urbana normen och det skattesystem som centraliserar intäkterna till staten innebär att perifera kommuner har sämre förutsättningar att investera i långsiktig utveckling (Björling, 2016; Åkerman, 2020; Hela Sverige ska leva, 2021). Det begränsar kommunernas möjligheter att bygga upp den kapacitet som krävs för att fullt ut möta de krav som den gröna industriomställningen innebär.

I ljuset av problematiseringen blir det tydligt att det inte är själva accelerationen som är den främsta utmaningen, utan riskexponeringen. Kommunerna försöker agera transformativt, men gör det inom ett system som inte är byggt för att skydda eller stödja dem i sitt risktagande. Det system för omställning som empirin beskriver är i stor utsträckning konstruerat för att gynna staten och industrin. Kommunerna agerar med en känsla av osäkerhet och uttrycker att de "gamblar" med framtiden för att möta andra aktörers krav utan garantier om långsiktig återbaring.

Sammantaget tyder det på hur den transformativa kapaciteten i kommunerna inte kan förstås utan att ta hänsyn till de strukturella villkoren; tidsmässiga, ekonomiska och institutionella, som formar handlingsutrymmet. Det skapar ytterligare en dimension till den systemkritik som lyfts i avsnitt 7.1, där kapacitetsbyggande sker i spänningsfältet mellan olika intressen, ojämlika resurser och asymmetriska tidsramar.

7.3 Målbilder och drivkrafter

Den gröna industriomställningen i norra Sverige drivs av en mångfald av aktörer med olika intressen och drivkrafter. Här skapas ett landskap av olika samverkansforum och kommunikativ komplexitet, där målbilder, visioner och förväntningar samordnas. Bland de intervjuade aktörerna och i dokumentanalysen råder en bred uppfattning om att samverkan är avgörande för att omställningen ska lyckas. Industriaktören Stegra uttrycker exempelvis att samverkansforum är "helt nödvändiga" för effektiv kommunikation och relationen mellan Boden kommun och Stegra kan lyftas fram som ett exempel på lyckad dialog på lokal nivå.

Samtidigt visar empirin att samverkan sker inom ett övergripande fragmenterat nätverk av forum och grupperingar. En myriad av konstellationer har uppstått, vissa nybildade och initierade specifikt för omställningen, som AGON, Accelerationskontoret och Omställningsallians Norr, andra i form av tvärsektoriella samarbeten mellan kommuner, industri, region och stat. Mångfalden av samverkansforum speglar visserligen en hög grad av mobilisering, men väcker också frågor om effektivitet och styrning. När antalet forum växer ökar risken att kommunikationen blir överblickbar, att ansvar fördelas otydligt och att målbildsarbetet splittras snarare än samlas.

I relation till Wolframs (2016) tio nyckelkomponenter för transformativ kapacitet i urbana system, UTC, är samverkan mellan aktörer på olika nivåer, både offentliga och privata, en förutsättning för att skapa en systemövergripande kapacitet. För att samverkan ska vara transformativ krävs mer än enbart närvaro, det krävs struktur, riktning och förankring. En överhängande risk i det svenska sammanhanget är frånvaron av ett "kärnforum", en tydlig, koordinerande instans där alla aktörer kan mötas och gemensamt forma målbilder. Det är oklart om ett sådant forum existerar, vilket skapar osäkerhet kring ansvarsfördelning och riktning. Viss transformativ kapacitet kan utläsas genom att nyckelpersoner och informella kommunikationskanaler spelar avgörande roller i framstegen (C1–C3), en bristerna i de relationella dimensionerna (C9 och C10) är påtagliga. Kommunala företrädare uttrycker att den statliga närvaron, trots dess centrala betydelse, är otillräcklig. Som en representant från Boden uttrycker det: *"Statens närvaro är ju icke-befintlig"*, och Luleå instämmer: *"Man är inte på plats på samma sätt. Så att man verkligen förstår varför det behöver gå så snabbt"*. Citaten speglar inte bara brist på fysisk närvaro, utan även ett glapp i förståelse för den lokala kontextens tempo och behov.

Problemet förstärks ytterligare av att olika aktörer betraktar omställningen genom skilda behov och intressen. För kommunen är det en lokal överlevnadsfråga, för staten en fråga om internationell konkurrens, för industrierna en fråga om att gå med vinst och vara ledande inom sitt fält. Det råder konsensus mellan aktörerna om att omställningen måste ske, men inte hur eller på vilka villkor. Det skapar en övertro på samverkansforumens kapacitet att hantera såväl praktiska som strategiska konflikter, eller som Head (2008) och Termeer et al. (2019) varnar för: en risk att forumen blir arenor för ytlig konsensus snarare än fördjupad samförståelse. Gällivares perspektiv understryker problemet: *"När vi kommer till de här känsliga frågorna, då kanske man drar isär hur man löser det"*. Det visar att målen i viss mån är gemensamma, men att strategierna skiljer sig åt och att systemet hittills uppvisat att det saknas mekanismer för att hantera skillnaderna på djupet.

En del av fragmenteringen kan härledas till den svenska styrningslogiken. Den nationella decentraliseringen har skapat en situation där kommunerna konkurrerar om tillväxt och attraktionskraft (Björling, 2016). Samtidigt befinner sig kommunerna i periferin, i ett geografiskt område som länge präglats av utflyttning och ekonomisk stagnation. Här blir omställningen, som Gällivare uttrycker: *"en ekonomisk överlevnadsfråga"*. För kommunerna innebär och framställs industrisatsningarna som en unik möjlighet att bryta en långvarig negativ spiral (Persson & Dymitrow, 2024). På nationell nivå betraktas omställningen i termer av geopolitisk positionering och konkurrenskraft i en global grön ekonomi med uppfyllande av internationella klimatmål (Regeringskansliet, 2024a). Skillnaden mellan statens och kommunens drivkrafter skapar en central motsägelse: statens resurssättning och agerande speglar inte alltid den akuta nödvändighet som kommunerna uttrycker.

Det är tydligt att det saknas en gemensam målbild som förenar de olika drivkrafterna. Omställningen förutsätter samverkan, men samverkan utan samordning riskerar att bli mer splittrande än samlande. Det behövs möjligtvis inte fler forum, utan snarare bättre strukturer för koordination, målbildsarbete och ansvarstagande, något som blir avgörande för den transformativa kapacitetens faktiska genomslag (Wolfram, 2016).

7.4 Kommunala förutsättningar för transformativ kapacitet

Bakom den tillväxtorienterade mobiliseringen döljer sig djupgående strukturella obalanser. Kommunerna i studien är geografiskt perifera men samtidigt rika på naturresurser som järnmalm, skog och vattenkraft. Problemet är att vinsterna från tillgångarna i hög utsträckning extraheras och ackumuleras av aktörer i andra delar av landet, framför allt i storstadsregioner där företagens huvudkontor och investerare är lokaliserade (Tillväxtanalys, 2016).

En jämförelse med hur andra resursrika länder hanterar liknande kontexter synliggör potentialen i alternativa modeller. I Norge återförs vinster från naturresursutvinning till lokalsamhällen genom statliga fondsystem och särskilda skatteupplägg (Tillväxtanalys, 2016). I Australien finns etablerade mekanismer där gruvdrift ger direkt ekonomisk kompensation till berörda regioner (Söderholm & Svahn, 2015). I Sverige saknas motsvarande strukturer. Det gör att kommunerna i norra Sverige saknar garanterade verktyg för att kapitalisera på sin roll som resursbärare i omställningen. Om liknande system hade existerat i Sverige, skulle nyindustrialiseringen inte behöva betraktas som ett "once in a lifetime"-tillfälle. Istället hade kommunerna haft både institutionella och finansiella resurser att planera och styra utvecklingen på egna villkor, med större möjlighet att utforma tillväxtmodeller som är förankrade i lokala tidsramar och planeringsprocesser. Kommunerna hade genom alternativa ersättningsmodeller kunnat få mer tillbaka för de investeringar som faciliterar industrietableringarna, för att sedan kunna återinvestera i kommunens utveckling.

Att frågor om skattefördelning, ersättningsmodeller eller strukturell kompensation inte lyfts av informanterna kan bero på flera sammanvävda faktorer. Dels befinner sig kommunerna i en pressad och snabbt föränderlig situation, där resurser, tid och handlingsutrymme är starkt begränsade. Många aktörer vittnar om att de tvingas agera reaktivt snarare än strategiskt, vilket minskar förmågan att formulera långsiktiga krav på systemnivå (Björling, 2016). Dels befinner sig omställningsprocessen redan i ett avancerat skede, investeringar är på plats, infrastrukturella beslut tagna, och kommunernas förhandlingsutrymme krymper i takt med att "bollen redan är i rullning". Kombinationen skapar en form av systemisk tröghet, där det inte finns utrymme att pausa och omförhandla spelreglerna, trots att många av dem är avgörande för omställningens legitimitet och hållbarhet.

Enligt Borrás et al. (2024) är det därmed inte nödvändigtvis så att den transformativa kapaciteten saknas hos de lokala aktörerna. Problemet är snarare att det institutionella landskapet inte erbjuder de mekanismer och processer som krävs för att möjliggöra en rättvis, strategiskt styrd omställning (Wolfram, 2016). Frågan är därför om kapacitetsbristen bör förstås som en organisatorisk oförmåga hos kommunerna att samverka effektivt över sektoriella och geografiska gränser eller ett systemiskt mönster där det institutionella ramverket i sig, genom centraliserade strukturer och brist på jämbördiga verktyg, begränsar kommunernas möjlighet att agera strategiskt. I det förstnämnda fallet rör det sig om lokala brister i mobilisering och samverkan. I det senare handlar det snarare om att kommunerna agerar i ett historiskt centraliserat system där de aldrig fullt ut tilldelats mandat, resurser eller incitament att påverka samhällsprocesser som de i praktiken bär det operativa ansvaret för.

Det speglas även i vad som kan betraktas som rumsliga inlåsningseffekter (Björling, 2016), där fysiska, organisatoriska eller institutionella strukturer hindrar samhällen att anpassa sig till förändrade förutsättningar. Samtidigt visar empirin att flera kommuner, trots sina begränsningar, har utvecklat nya arbetssätt och viss innovationsförmåga. Det tyder på att kapacitet kan byggas, men sker inom ett system där andra nyckelaktörer; statliga myndigheter och infrastrukturella beslutsorgan, präglas av en seghet som motverkar förändring. Friktionen mellan lokal vilja till anpassning och omvärldens oförmåga eller ovilja att förändras i samma takt hindrar alltså den transformativa potentialen från att realiseras fullt ut.

Det illustrerar också vikten av det Wolfram (2016) benämner som relationella dimensioner (C9–C10). För att transformation ska kunna ske krävs förändring på flera nivåer samtidigt, från individuella aktörer till hela styrningssystem, samt ett tvärgående, nivåöverskridande arbetssätt som binder samman lokala, regionala och nationella perspektiv. Utan det riskerar kommunerna att förbli isolerade öar av ambition i ett system som inte rör sig med dem.

7.5 En osäker framtid

Boden och Luleå har redan genomfört omfattande satsningar för att möjliggöra industrins etablering, medan Gällivare, som befinner sig i ett tidigare skede, ännu inväntar externa beslut. För Boden och Luleå framstår investeringarna som nödvändiga snarare än strategiskt förankrade, vilket uttrycks i termer av att man "inte har något val". I Luleå säger man exempelvis: *"vi bara kör"*, och i Boden: *"vi går in med ett medvetet underskott i våra finanser, för att vi måste helt enkelt"*. I Gällivare uttrycks liknande osäkerhet: *"det är en jökla risk"*. Det antyder på ett kommunalt risktagande som i hög grad är reaktivt snarare än proaktivt.

Sett ur ett MLP-perspektiv kan kommunernas agerande förstås som ett uttryck för ett "window of opportunity", där gröna nischinnovationer ges möjlighet att implementeras i en betydligt snabbare takt än vad den traditionella MLP-modellen antyder. Det sker som en reaktion på ett snabbt accelererande tryck från landskapsnivån där globala klimatmål, statliga reformer och industriella omställningskrav skapar en förändringslogik som förväntar sig att kommunerna snabbt omformar sina ekonomiska, sociala och infrastrukturella strukturer. Som visats i avsnitt 7.1 sker det samtidigt som den sociotekniska regimen i form av lagstiftning, institutionella ramar och resurstilldelning ännu inte är anpassad till det nya landskapet. Därför tvingas kommunerna hantera komplexa och omfattande planeringsutmaningar med begränsade verktyg och ett starkt beroende av externa aktörer.

Paralleller kan dras till forskning om boomtowns, där snabb tillväxt i glesbefolkade områden till följd av naturresursutvinning ofta visat sig vara både temporära och ojämnt fördelade. Jacobsen & Parker (2014) visar att sådana tillväxtfaser tenderar att skapa sociala spänningar, en ökad belastning på lokal infrastruktur och långsiktiga sårbarheter. I ljuset av de erfarenheterna framstår kommunernas nuvarande investeringar som både modiga och potentiellt riskfyllda, särskilt i avsaknad av långsiktiga skyddsnät eller alternativa scenarier vid industrins misslyckande.

Det aktualiserar frågan: Vad händer om satsningarna inte går i lås? Om den industriella affärsmodellen visar sig vara ogynnsam, eller om andra länder blir mer attraktiva investeringsmål inom gruv- och fossilfri industri (Tillväxtanalys, 2016), riskerar kommunerna att stå med omfattande skulder, arbetslöshet och orealiserade infrastrukturprojekt. Den nyliga konkursen för Northvolt i Skellefteå illustrerar den sårbarhet som uppstår när stora industriinvesteringar faller samman, en påminnelse om hur starkt beroende satsningarna är av globala marknadsförhållanden, geopolitiska förändringar och företagets interna ekonomi, vilka till stor del ligger utanför kommunernas kontroll.

Intervjumaterialet visar att kommunerna har begränsad insyn i företagets affärsstrategier. En representant för Stegra uttryckte att: *"vissa saker är ju också rena affärsförhandlingar"*, vilket signalerar en medveten gräns mellan kommunens planeringsansvar och företagets affärslogik. I Boden lyfts dessutom att kommunen inte bör ha insyn i företagets ekonomiska situation: *"Sen har ju de ett uppdrag för sina aktieägare som vi inte alltid, och inte ska ha insyn i givetvis"*. Det pekar mot en strukturell sårbarhet: om ett företag närmar sig konkurs är det inte säkert att kommunen informeras i tid för att agera proaktivt. Samtidigt bygger kommunens investeringar i infrastruktur och service ofta på föreställningen om långsiktig industriell närvaro. I kommuner som Gällivare och Boden där beroendet till en enskild aktör är särskilt stort, blir riskexponeringen därför extra hög. Luleå, som har en mer diversifierad näringsstruktur, framstår i jämförelse som något mer motståndskraftigt.

Trots den påtagliga riskbilden integreras alternativa scenarier som bygger på industriell kris sällan i den kommunala planeringen. Det kan delvis förstås som ett uttryck för den diskursiva logik som omgärdar nyindustrialiseringen där "Norrländ som framtiden" har blivit ett dominerande narrativ, och där satsningarna ses som ett ödesbestämt steg mot tillväxt (Persson & Dymitrow, 2024; Eriksson et al., 2024). I narrativet marginaliseras riskperspektiv och alternativa utvecklingsvägar till förmån för ett linjärt tänkande: kommunen måste hänga med, annars riskerar den att bli lämnad efter. Som diskuterats i avsnitt 7.4 förvärras situationen av ett skatte- och fördelningssystem som inte kompenserar kommunerna för de ökade kostnader och åtaganden som omställningen kräver. Med en annan resursfördelning, där exempelvis skatteintäkter från naturresursutvinning eller företagsetableringar i högre grad stannade lokalt, hade kommunerna haft större ekonomiska marginaler. Det hade i sin tur kunnat möjliggöra långsiktig planering, investeringar i den allmännyttiga bostadsförsörjningen och stärkta lokala kompetensförsörjningssystem redan innan industrin etablerat sig.

Situationen exponerar en djupare spänning i kommunernas planering: de investerar i en framtid som inte bara är osäker, utan som också i hög grad formas av externa aktörer och strukturella omständigheter. Trots det formas agerandet ofta av en närmast självklar förväntan om tillväxtens nödvändighet, som om utvecklingen vore förutbestämd snarare än betingad. För att förstå logiken bakom planeringen behöver kommunernas strategier sättas i relation till det som Björling (2016) och Johansson (2008) beskriver som en urban norm. Den urbana normen skapar förväntningar om ständig expansion, innovation och konkurrenskraft, vilket även perifera och mindre kommuner förväntas efterlikna. Nu framstår risk inte längre som något att minimera, utan snarare som ett nödvändigt steg på vägen mot kommunal utveckling.

Mot den bakgrunden kan kommunernas riskbenägna strategi förstås. Som Naldi et al. (2020) visar har kommunal planering under senare år rört sig från att vara riskminimerande till att omfamna ett större risktagande. Förändringen sker samtidigt som kommunernas ansvar ökar, medan deras kontroll över utfallen minskar, en obalans som förstärker sårbarheten. Situationen gör det också tydligt att flera av Wolframs (2016) indikatorer för UTC inte uppfylls. Exempelvis är framtidsorienteringen begränsad (C5), och det saknas både strategisk autonomi och möjligheter att påverka systemomfattande förändringar (C4 och C10). Kommunernas planering utgår alltså inte bara från osäkra förutsättningar, den formas av strukturer och relationer de inte själva styr över (se avsnitt: 7.1 och 7.2).

Sammantaget blir förutsättningarna för kommunernas framtid inte bara oviss, utan potentiellt mycket kostsamma. I avsaknad av alternativa scenarier och utan skyddsmekanismer för att hantera misslyckade industriella satsningar riskerar kommunerna att stå ensamma med konsekvenserna. Den "gröna omställningen", som ofta beskrivs som ett historiskt tillfälle för utveckling, rymmer därmed också ett betydande mått av systemisk osäkerhet, något som i dagsläget inte adresseras i tillräcklig utsträckning i enlighet med empirin.

7.6 Metoddiskussion

Undersökningens resultaten i studien grundar sig i de metod- och teorival som gjorts. Fokus för studien har varit att undersöka hur kommunernas transformativa kapacitet formas och uttrycks i mötet med en accelererad omställning. Betoningen på acceleration och kommunal transformativ kapacitet har lett till att teorier om övergångar, aktörers transformativa kapacitet och wicked problems applicerats. Teorierna har olika bakgrund och har använts för att belysa olika typer av relationer och resultat i studien. De olika teorierna har kompletterats med varandra för att förstå hur kapaciteten formas och rollerna uttrycks.

MLP är till viss del en deskriptiv teori inom transitionfältet som beskriver hur övergångar i sociotekniska system ser ut och sker. Teorin belyser hur systemförändringar sker på olika nivåer och hur de olika nivåerna påverkar varandra. En av nivåerna inom MLP är den sociotekniska regimen, nivån har varit central för uppsatsen för att förstå hur olika institutioner, regler och normer påverkar varandra och har inflytande över de andra aktörernas roll, utmaningar och handlingsutrymme. Synen och användningen av den sociotekniska regimen har analyserats utifrån ett institutionellt perspektiv där regler, normer, rutiner och strukturer påverkar och begränsar aktörernas beteenden.

Urban transformativ kapacitet och transformativ kapacitet för offentliga organisationer utgör en normativ teori som beskriver hur saker bör vara, för att i fallet uppnå en transformativ kapacitet. Teorin har inte bara använts för att beskriva vad kommuner och system bör göra för att skapa en transformativ kapacitet, den har också använts för att visa de fall där en transformativ kapacitet inte utvecklas. De två teorierna, urban transformativ kapacitet och transformativ kapacitet för offentliga organisationer, har kompletterat varandra och bidragit till slutsatser om att systemets och organisationernas transformativ kapacitet påverkar varandra.

Wicked problem har använts som lins för att förstå komplexiteten i omställningen och de utmaningar som kommunerna står inför. Faktumet att omställningen kännetecknas av olika intressen och svårigheter att identifiera enkla lösningar har motiverat att teorin applicerats. En utmaning med användandet av wicked problems är att vissa perspektiv riskeras att förlamas genom problemorienteringen hos det som kännetecknar wicked problem.

Valet av teorier har påverkat urvalet av de informanter och dokument som använts för att inhämta den empiriska datan. Intervjuerna har till stor del fokuserat på de kommunala representanternas förhållningssätt och roll, vidare har intervjuerna även gett svar på hur kommunerna ser på andra aktörer i omställningen.

Det finns alltid en risk att intervjupersonernas personliga inställning skiljer sig från organisationen ställning (Bryman et al., 2025) genom att komplettera intervjuerna med dokumentstudien har en viss del av denna subjektivitet balanserats. I dokumenten återfinns vissa av de risker som nämndes av intervjupersonerna med en mer oroad eller "riskpräglad" bild av omställningen.

Flera försök att nå statliga aktörer och representanter för intervjuer har gjorts utan framgång, om flera aktörer hade nåtts finns möjlighet att studien fått ett mer tillförlitligt resultat. Begränsningen medför att vissa perspektiv kan ha gått förlorade, framförallt genom möjligheten för andra aktörer att ge svar på kommunens uppfattningar. Samtidigt har fokus legat på att förstå kommunernas kapacitet och statens och industriaktörernas roll har i viss utsträckning kunnat inhämtas av dokumentanalysen samt den intervju som genomfördes med Stegra.

Tidigt i processen diskuterades om aktörs-nätverksteorin hade kunnat användas för att beskriva hur nätverk formas och upprätthålls mellan aktörerna. Teorin hade använts på ett deskriptivt sätt för att förstå hur nätverken byggs upp. Då fokuset har legat på att främst förstå hur kommunens roll formas och uttrycks i ett accelererat klimat togs beslutat att istället utgå från kommunens position och situation i den sociotekniska regimen där andra aktörers beslut och handlingar påverkar kommunen. Fördelen med att istället utgå ifrån den sociotekniska regimen har varit att vi i kombination med kapacitetsteorierna kunnat visa att kapacitetsuppbyggnad inte sker isolerat utan snarare påverkas av en rad andra aktörers status i det accelererade klimatet.

I det teoretiska ramverket togs beslut att använda Borrás et al. (2024) ramverk för transformativ kapacitet för offentliga organisationer och Wolframs ramverk för urban transformativ kapacitet. Resultatet har tydliggjort att de båda teorierna har varit avgörande för analysen. UTC beskriver det systemövergripande perspektivet, medan PSO-TC möjliggör en förståelse för kommunens perspektiv. Ramverken har kompletterat varandra och har tillsammans gett en förståelse för omställningens komplexa och systemövergripande utmaningar. Det går att argumentera för att det är en svaghet för teorierna att de i sammanhanget inte varit tillräckliga separata, samtidigt indikerar det på vikten av att kombinera perspektiv för att fånga lokala och strukturella perspektiv för transformation.

Ett tidigt metodologiskt beslut var att genomföra en bred studie som inte jämför kommunerna. Hade en jämförande studie använts hade det lett till att kommuner jämförts med varandra trots olika förutsättningar och kontexter, vilket hade kunnat resultera i en missvisande slutsats. Kommunerna är i olika faser med industrisatsningarna, de skiljer sig även i antalet industriaktörer som etablerar sig, en annan skillnad är kommunernas geografiska läge och karaktär där Luleå är regionens centrum medan de andra kommunerna har ett mer perifert läge. Skulle en jämförande studie genomföras hade en större statistisk genomgång av förutsättningarna behövts gå igenom för att skapa en rättvis studie.

Beslutet att inte anta en komperativ utgångspunkt har istället möjliggjort att övergripande och systemrelaterade slutsatser och utmaningar kunnat identifieras. Studien visar nu att kommunen trots olika förutsättningar står inför liknande utmaningar, oberoende storlek, fas i industrietablering och antalet aktörer.

En intervju hölls med "LKAB Samhällsomvandling", beslutet togs att inte inkludera intervjun och kommunen i studien. Orsaken var att karaktären och den omfattande samhällsflytt som genomförs visar på unika förutsättningar som i hög utsträckning skiljer sig jämfört med de andra kommunernas situation.

Något som framträdde tydligt under studiens gång var att kommunerna tar stora risker för att genomföra omställningen. Hade arbetets skrivits idag hade vi, med vetskapen om att riskfördelningen ser ut som den gör, lagt ett större fokus på risk och dykt djupare in i teorier om risktagande i kommunala processer. Kanske hade det fått utgöra en del av det teoretiska ramverket. Då hade vi kunnat fokusera på de konkreta riskerna som kommunen tar i exempelvis bostadsprojekt och hur samtalet med andra aktörer ser ut.

Något som framkommer i studien är att det finns delar av den sociotekniska regimen som ännu inte arbetar accelererat, vilket försvårar kommunens möjlighet att utveckla en transformativ kapacitet. Med den vetskapen hade vi kunnat fokusera på de processer, regler och aktörer som kommunen uttrycker som flaskhalsar och försvårar för kommunen att arbeta accelererat. Samtidigt förutsätter en sådan studie att det accelererade tempot är eftersträvanvärt, något som studien visar på vissa sätt går emot principen om en långsiktig hållbar planering.

8. Slutsats

Studien visar att kommunerna i norra Sverige har ansträngt sig påtagligt för att möta den accelererade industriella omställningen, bland annat genom att utveckla nya arbetssätt, samverkansformer och organisatoriska roller. Det vittnar om en vilja och förmåga på växande transformativ kapacitet i kommunala sammanhang, men också om de gränser som kapacitetsbyggandet möter. Kommunerna agerar inom ett system som i många avseenden inte är anpassat till det snabba förändringstempot. Planeringssystemet, liksom den sociotekniska regimen i stort, rör sig långsammare än den industriella utvecklingen. Det har skapat en strukturell obalans där kommunens förmåga att agera proaktivt begränsas av resurstillgång, institutionella ramar och en bristande statlig stödstruktur. Transformativ kapacitet är därmed inte enbart en fråga om lokala initiativ, utan formas i hög grad av relationer till andra aktörer samt av de villkor som dikteras på landskapsnivå. Studien visar att det i praktiken är mycket svårt för kommunerna att åstadkomma en djupgående transformation så länge de saknar både långsiktiga växande resurser och strategiskt handlingsutrymme. Det tydliggör behovet av att förstå lokal kapacitet i ett flernivåsystem där kommunernas roll ofta reduceras till att möjliggöra externa aktörers agendor.

Kommunernas självbild präglas av både stolthet och sårbarhet. Å ena sidan uppfattar kommunen och andra aktörer dem som centrala möjliggörare av den nationella gröna omställningen. Å andra sidan uttrycker kommunerna frustration över att förväntas leverera på nationella ambitioner utan motsvarande inflytande, resurser eller skyddsnät. Studien visar att kommunerna tvingas anpassa sig till industrins tidsramar och krav, i hög grad på bekostnad av egen framförhållning, risktagande och strategisk autonomi.

55

Den geografiska och strukturella asymmetrin förstärker obalansen. I en urban kontext hade liknande industriella satsningar sannolikt kunnat balanseras av fler aktörer och mer robusta institutioner. I en periferier kontext, där kommunerna redan är resursmässigt svaga, blir beroendet av enskilda industriaktörer mycket större. Det gör att relationen mellan kommun och industri inte illustreras som jämlik, utan snarare kännetecknas av ett asymmetriskt samspel där kommunen agerar i underläge.

Samverkan är en nödvändig men problematisk komponent i kommunernas omställningsarbete. Trots politiska visioner om flernivåsamverkan visar studien att kommunerna i praktiken ofta står ensamma med genomförandet. Statens roll upplevs som passiv eller reaktiv, snarare än stödjande. Kommunerna ges stort ansvar, men saknar ekonomiskt stöd från statliga aktörer i genomförandet, exempelvis genom representativa skattefördelningar, utökade resurser eller statliga återinvesteringar. Det illustrerar tydligt den strukturella obalans som råder mellan de olika nivåerna: geografiska hierarkier, i det svenska planeringssystemet och genom politiska nationella policyströmmar. Det nuvarande fördelningssystemet innebär att ekonomiska vinster i stor utsträckning tillfaller staten, medan kommunerna bär det mesta av riskerna. Det handlar både om finansiella investeringar i infrastruktur och samhällsservice och om långsiktiga planeringsmässiga åtaganden. Samverkan sker därmed inte på lika villkor, utan inom en struktur som på sikt försvagar kommunernas faktiska handlingsutrymme.

Studien identifierar ett antal centrala obalanser i den pågående omställningen: mellan nationella mål och lokala förutsättningar, mellan industriell tidslogik och kommunala planeringsprocesser, mellan ansvar och resurstillgång och mellan offentlig insyn och företagens sekretess och mellan risktagandet och möjligheten till vinst.

Tillsammans bidrar obalanserna till en ökad sårbarhet på kommunal nivå. Många kommuner saknar både verktyg och mandat att hantera ett scenario där industriella satsningar faller samman. Exemplet med Northvolt visar hur snabbt den gröna omställningen kan kantas av ekonomisk osäkerhet och hur kommunerna kan hamna i en utsatt position. Det finns få eller inga inbyggda skyddsmekanismer för att balansera de risker som kommunerna förväntas ta. Vidare synliggör studien hur alternativa scenarier, där en industriell "bust" sällan integreras i kommunernas planering. Det kan delvis förstås genom vad som beskrivs som en "ideologisk fantasi", där framtiden framställs som linjärt framåtskridande och grön tillväxt som det enda möjliga. Den urbana normen förstärker logiken, där även perifera kommuner förväntas agera som om de vore urbana tillväxtmotorer. Resultatet blir att risk ses som något oundvikligt, snarare än något som bör eller kan hanteras strategiskt.

Det svenska planeringssystemet har historiskt gynnat centralisering och resursuttag, men misslyckats med att återinvestera i de områden som tillhandahåller naturresurser. Den gröna omställningen riskerar att reproducera liknande mönster om inte den ekonomiska och institutionella strukturen förändras. För att stärka kommunernas transformativa kapacitet krävs inte bara lokal anpassning, utan systemförändringar. Utan framtida stöd kommer kommunerna i norra Sverige fortsatt bära oproportionerligt ansvar för hela Sveriges omställning som de planeringsmässigt saknar kontroll att diktera.

8.1 Framtida forskning

Resultatet i studien visar på att kommunen får stå för stora risker för att omställningen lyckas samtidigt som den ekonomiska avkastningen till kommunen inte upplevs som proportionell. Den största vinsten tillfaller istället staten genom bland annat företagsskatt och mineralavgifter. Flera av kommunerna ger uttryck för att staten i hög utsträckning "tittar på" medan kommunen inte får de stöd som de önskar för att klara omställningsarbetet. Framtida forskning kan därav undersöka hur ett sådant stöd hade kunnat se ut i praktiken, vilka ändringar som behöver ske och för vem/vilka stödet ska gälla. En sådan studie hade kunnat undersöka hur länder med rika naturtillgångar utformar sina strukturer för att öka återbäringen för kommunerna/regionerna som är rika på naturresurser.

Förslag på framtida forskning är också att applicera de två teorierna för transformativ kapacitet på andra kommuner och i andra geografiska kontexter. Borrás et al. (2024) teori om transformativ kapacitet för offentliga organisationer publicerades 2024 och därav är användningen av teorin hittills begränsad. Det gör också att invändningarna och kritiken mot teorin ännu är knapp. Vår studie visar att transformativ kapacitet inte kan förstås isolerat utan formas av andra aktörer, det kan därav vara av vikt att utveckla teorin för att fånga systemperspektivet i utvecklandet av transformativ kapacitet.

Referenslista

Adjei, K. E., Eriksson, R. & Lundberg, J. (2023). The effects of a large industrial investment on employment in a remote and sparsely populated area using a synthetic control approach. *Regional Science Policy & Practice*. Vol 15(7), 1553-1577. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12694>

Avelino, F. & Wittmayer, J.M. (2016). Shifting Power Relations in Sustainability Transitions: A Multi-actor Perspective. *Journal of Environmental Policy & Planning*. Vol 18(5), 628–649. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1112259>

Berglund-Snodgrass, L. (2022). Risk and Approaches to Risk-Taking in Testbed Planning. *Planning Practice & Research*. Vol.37(1), 79-94. <https://doi.org/10.1080/02697459.2021.1992942>

Björing, N. (2018). *Sköra stadslandskap Planeringsmetoder för att öppna urbaniseringens rumsliga inlåsnings*. Diss. Chalmers Tekniska Högskola. <https://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/235895/235895.pdf>

BodeNXT (u.å). *Om Oss*. <https://bodenxt.se/om-oss/> [2025-05-12]

Boden Kommun (2023). *Militärstaden Boden växer*. <https://www.boden.se/nyheter/2021/militarstaden-boden-vaxer> [2025-04-30]

Borrás, S. Haakonsson, S. Hendriksen, C. Gerli, F. Poulsen, R.T. Pallesen, T. Croxatto, L.S. Kugelberg, S. & Larsen, H. (2024). The transformative capacity of public sector organisations in sustainability transitions. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. Vol 53, 2-24. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2024.100904>

Boverket (2024). *Översiktsplanens nytta och funktion*. <https://www.boverket.se/sv/PBL-kunskapsbanken/planering/oversiktsplan/oversiktsplanen/> [2025-05-02]

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. 5 Upl, Oxford University Press.

Bryman, A., Clark, T., Foster, L. & Sloan, L. (2025). *Brymans samhällsvetenskapliga metoder*. 5 upl, Liber.

Denscombe, M. (2018). *Forskningshandboken: för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. 4 Upl, Studentlitteratur AB.

Campbell, S., D. & Zellner, M. (2020). Wicked Problems, Foolish Decisions: Promoting Sustainability through Urban Governance in a Complex World Symposium: Governing Wicked Problems. *Vanderbilt Law Review*. Vol 73(6), 1643-1685 <https://scholarship.law.vanderbilt.edu/vlr/vol73/iss6/3>

Carrington, K., McIntosh, A & Scott, J. (2010). Globalization, Frontier Masculinities and Violence Booze, Blokes and Brawls. *British journal of Criminology*. Vol 50(3), 1-21. <https://doi.org/10.1093/bjc/azq003>

Carrington, K. & Pereira, M. (2011). Assessing the social impacts of the resources boom on rural communities. *Rural Society*. Vol 21(1), 2-20. <https://doi.org/10.5172/rsj.2011.21.1.2>

Dang, T. K. P., Visseren-Hamakers, I. J., & Arts, B. (2016). A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam's forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy*. Vol. 34(6), 1154-1174. <https://doi.org/10.1177/0263774X15598325>

Eriksson, M., Lundgren, A.S. & Liliequist, E. (2024). Logics of competition: the forming of opinion in the bid for green mega investment. *Geografiska annaler: Series B*. 1-17 <https://doi.org/10.1080/04353684.2024.2400893>

Europeiska rådet (u.å.). *Den europeiska gröna given*. <https://www.consilium.europa.eu/sv/policies/green-deal/> [2025-03-26]

Freudenburg, W. R. & Wilson, L. J. (2002). Mining the Data: Analyzing the Economic Implications of Mining for Nonmetropolitan Regions. *Sociological Inquiry*. Vol 72(4), 549-757. <https://doi.org/10.1111/1475-682X.00034>

Garbis, Z., Heleniak, T., Poelzer, G., Söderberg, C. & Orttung, R. (2024). "The ketchup effect": Challenges in reconciling growth and justice in Northern Sweden's green transition. *Energy Research & Social Science*. Vol 112, 1-11 <https://doi.org/10.1016/j.erss.2024.103537>

Gatu, H. (2024) Därför är Northvolt inget nytt Stålverk 80. *Dagens arbete*, 2024-12-12. <https://da.se/2024/12/darfor-ar-northvolt-inget-nytt-stalverk-80/> [2025-05-08]

Geels, F. W. (2002). Technological transitions as evolutionary reconfiguration processes: a multi-level perspective and a case-study. *Research Policy*. Vol 31(8-9), 1257-1274. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(02\)00062-8](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(02)00062-8)

Geels, F. W. (2011). The multi-level perspective on sustainability transitions: Responses to seven criticisms. *Environmental Innovation and Societal Transitions*. Vol 1(1), 24-40. <https://doi.org/10.1016/j.eist.2011.02.002>

Geels, F. W. & Schot, J. (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy*. Vol 36(3), 399-417. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.01.003>

Geels, F. W. & Schot, J. (2010). A Multi-Level Perspective on Transitions. I: Grin, J., Rotmans, J. & Schot, J. (red.) *Transitions to Sustainable Development: New Directions in the Study of Long Term Transformative Change*. Routledge Taylor & Francis Group. 18-29

Giritli-Nygren, K. & Nyhlén, S. (2024). Objects of affection and competing images of the Swedish North: movements for and against ‘green’ investments and reindustrialization. *Fennia*, Vol 202(2), 199-211. <https://doi.org/10.11143/fennia.149032>

Gitz, R. (2023) Följ med till Svartöberget i Luleå – testlagrar inför världens största vätgasanläggning i Gällivare. *SVT Nyheter*. <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrboten/har-ska-vatgasen-testlagras> [2025-04-09]

GoodTape (u.å). *Security*. <https://blog.goodtape.io/security/> [2025-04-16]

Grønmo, S. (2020) *Social research methods: qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. 3 upl. SAGE Publication.

Gällivare Kommun (2023). *Fakta och statistik om Gällivare kommun*. <https://gallivare.se/kommun-och-politik/kommunfakta/fakta-och-statistik-om-gallivare-kommun> [2025-04-30]

Harvey, D. (2005) *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford.

Head, B. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*. Vol. 3(2), 101-118. https://www.researchgate.net/publication/43502862_Wicked_Problems_in_Public_Policy

Hela Sverige ska leva. (2021) *Naturresurser i hela landet. Balansrapport #6 2020*. Hela Sverige ska leva. https://www.helasverige.se/wp-content/uploads/2021/10/Balansrapport_6_Naturresurser-i-hela-landet.pdf

Hickel, J. & Kallis, G. (2020). Is Green Growth Possible?. *New Political Ecology*. Vol 25(4), 469-486 <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1598964> Hybris (u.å.)

Hybrit. (u.å). *HYBRIT: Fakta och milstolpar* <https://www.hybritdevelopment.se/hybrit-fakta-och-milstolpar/> [2025-04-09]

Jacobsen, G. D. & Parker, D. P. (2014). The Economic Aftermath of Resource Booms: Evidence from Boomtowns in the American West. *The Economic Journal*. Vol 123(593), 1092-1128. <https://doi.org/10.1111/eoj.12173>

Jansson, M. et al. (2018) The governance of landscape management: new approaches to urban open space development. *Landscape Research*. Vol. 44(8), 952–965. <https://doi.org/10.1080/01426397.2018.1536199>

Johansson, M. (2008). Storstadsregioner, tillväxt och regionförstoring – en kumulativ process? I: Cras, G. & Engström, C-J. *Stadsregioners utvecklingskraft – trender och nya perspektiv*. 7-24. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:504215/FULLTEXT01.pdf>

Jones, F. M. & Mayzer, R. (2021). A fifth wave? The changing nature of boomtown research. *The Extractive Industries and Society*. Vol 8(2), 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2021.02.013>

Kolada (2025). *Långfristiga skulder kommunkoncern, kr/inv. & Arbetslöshet 16-65 år, årsmedelvärde, andel (%) av registerbaserad arbetskraft*. Kolada. <https://www.kolada.se/verktyg/fri-sokning/?kpis=23030,165998&years=30201,30200,30199&municipals=16818,16820,16822,82304&rows=municipal,kpi&visualization=bar-chart>

Lachapelle, E., MacNeil, R. and Paterson, M. (2016). The political economy of decarbonisation: from green energy ‘race’ to green ‘division of labour’, *New Political Economy*. Vol 22(3), 311–327. <https://doi.org/10.1080/13563467.2017.1240669>

Levin, K., Cashore, B., Bernstein, S. (2012). Overcoming the tragedy of super wicked problems: constraining our future selves to ameliorate global climate change. *Policy Science*. Vol 45 123–152 <https://doi.org/10.1007/s11077-012-9151-0>

LKAB (2020). *LKAB vill bygga fossilfri industripark för återvinning och produktion av kritiska råmaterial*. <https://lkab.com/press/lkab-vill-bygga-en-fossilfri-industripark-for-atervinning-av-gruvavfall-och-produktion-av-kritiska-ramaterial/> [2025-04-09]

LKAB (2024). *Avgörande miljötillståndsansökan kungjörd – viktig milstolpe för LKAB:s utveckling*. <https://lkab.com/press/avgorande-miljotillstandsansokan-kungjord-viktig-milstolpe-for-lkabs-utveckling/> [2025-04-09]

LKAB (u.å.a). *Malmberget och Gällivare – två samhällen blir ett*. <https://samhallsomvandling.lkab.com/om-samhallsomvandlingen/malmberget-och-gallivare/> [2025-04-30]

LKAB (u.å.b). *Den gröna omställningens pulsåder*. <https://lkab.com/malmbanan/> [2025-05-09]

Luleå Hamn (u.å). *Framtidens hamn i Luleå*. <https://portlulea.com/projekt-framtidens-hamn/> [2025-04-09]

Luleå Kommun (2025). *Fakta om Luleå Kommun*. <https://www.lulea.se/kommun--politik/fakta-och-statistik/fakta-om-lulea-kommun.html#luleC3A5s-historia> [2025-04-30]

Lundmark, L., Carson, D., & Eimermann, M. (2022). Spillover, sponge or something else? Dismantling expectations for rural development resulting from giga-investments in Northern Sweden. *Fennia - International Journal of Geography*. Vol 200(2) 157–174. <https://doi.org/10.11143/fennia.120530>

Müller, A. (2014) *Smutsiga miljarder - Den svenska gruvboomens baksida*. Ord och Visor förlag.

Mäntysalo, R. & Bäcklund, P. (2018). The Governance of Planning: Felibly Networked, Yet Institutionally Grounded. I: Grunder, M., Madanipour, A. & Watson, V. (red.) *The Routledge handbook of planning theory*. 237-249.

Naldi, L., Larsson, J. P. and Westlund, H. (2020) Policy entrepreneurship and entrepreneurial orientation in vulnerable Swedish municipalities. *Entrepreneurship & Regional Development*, Vol 32(7–8), 473–491 <https://doi.org/10.1080/08985626.2020.1798557>

Persson, H. & Dymitrow, M. (2024). A world-leading periphery: exploring representations of Northern Sweden in view of its green transition. *Fennia*. Vol 202(1) 55–72. <https://doi.org/10.11143/fennia.141653>

Petersson, H. (2013) *Neoliberal planering, verklighet eller teori?* Blekinge Tekniska Högskola. Masterprogrammet i Fysiska planering. <https://bth.diva-portal.org/smash/get/diva2:830865/FULLTEXT01.pdf>

Regeringskansliet (2024a). *Strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län* (KN2024/01434). Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/7fadf1f8045b4d5db34c0b597ec19573/strategi-for-nyindustrialiseringen-och-samhallsomvandlingen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan-.pdf>

Regeringskansliet (2024b). *Nu tas nästa steg för snabbare och enklare tillståndprocesser*. <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2024/05/nu-tas-nasta-steg-for-snabbare-och-enklare-tillstandsprocesser/> [2025-05-08]

Regeringskansliet (2023). *En strategi för norra Sverige och för omställningen*. <https://www.regeringen.se/debattartiklar/2023/01/en-strategi-for> [2025-01-31]

Region Norrbotten (2024). *Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter* Region Norrbotten <https://utvecklanorrbotten.se/media/gy5gswho/gron-industrialisering-nb-webb.pdf> [2025-02-12]

Riksgälden (2025). *Kreditgarantier för gröna investeringar*. <https://www.riksdagen.se/sv/var-verksamhet/garantier-och-lan/grona-kreditgarantier/> [2025-05-08]

Rittel, H. W. J. & Webber, M. M. (1973.) Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*. Vol 4, 155-169. <https://doi.org/10.1007/BF01405730>

Sandström, C. (2023). Lever vi i en ny grön bubbla?. *Kvartal*. 2023-04-12. <https://kvartal.se/artiklar/lever-vi-i-en-ny-gron-bubbla/> [2025-05-08]

SCB (2025). *Befolkningsstatistik, antal personer efter region, förändringar, period, kön och år*. Statistiska Central byrån. https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__BE__BE0101__BE0101G/BefforandrKvRLK/table/tableViewLayout1/

SLU (2025). *AI-stöd till studenter*. <https://internt.slu.se/stod-service/utbildning/pedagogiskt-och-digitalt-stod/ai-i-hogre-utbildning/AI-stod-till-studenter/> [2025-04-16]

SKR (2024). *Den gröna omställningen - hur blir etableringarna verklighet? Sveriges Kommuner och Regioner*. <https://skr.se/download/18.51a2292e1900c66f385163f0/1718370041108/Den-grona-omstallningen.pdf>

SKR (2023). *Vem ska stå för risken? Sveriges Kommuner och Regioner*. <https://skr.se/download/18.3cd0d917188ba187434942c6/1695990963493/Vem-ska-sta-for-risken.pdf>

SKR (2022). *Kommungruppsindelning Sveriges Kommuner och Regioners kommungruppsindelning 2023. Sveriges kommuner och regioner*. <https://skr.se/download/18.ef4ba7d1849a2f55db2898a/1669978414789/Kommungruppsindelning-2023.pdf>

SSAB (u.å.). *Aktieägare* <https://www.ssab.com/sv-se/ssab-koncern/investerare/ssab-share/aktieagare> [2025-04-30]

Sundström, G. & Jacobsson, B. (2007). *The embedded state. From government to governance: The case of Sweden*. (2007:3) https://www.su.se/polopoly_fs/1.669968.1693395773!/menu/standard/file/Scorerapport%202007_3.pdf

Söderholm, P. & Svahn, N. (2015). Mining, regional development and benefit-sharing in developed countries. *Resources Policy*. Vol 45, 78-91. <https://doi.org/10.1016/j.resourpol.2015.03.003>

Taşan-Kok, T. (2012). Introduction: Contradictions of Neoliberal Urban Planning I: Taşan-Kok, T. & Baeten, G. (red.) *Contradictions of Neoliberal Planning Cities, Policies and Politics*. Springer. 1-20 <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-90-481-8924-3.pdf>

Termeer, C. J. A. M., Dewulf, A. & Biesbroek, R. (2019). A critical assessment of the wicked problem concept: relevance and usefulness for policy science and practice. *Policy and Society*. Vol 38(2), 167–179. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1617971>

Tidholm, P. (2014). *Norrland: Essäer och Reportage*. Teg Publishing.

Tillväxtanalys (2016). *Sverige – ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse (2016:06)*. Tillväxtanalys. <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/sverigeettattraktivtgruvlandivarlden.2587.html>

Tillväxtverket (2024). *Nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten*. Tillväxtverket. [https://tillvaxtverket.se/download/18.23e29f11927093771e8b781/1728982810560/Delrapport%201%20Nyindustrialiseringen%20och%20samh%C3%A4llsomvandlingen%20i%20Norrbotten%20och%20V%C3%A4sterbotten%20\(1\)%201.pdf](https://tillvaxtverket.se/download/18.23e29f11927093771e8b781/1728982810560/Delrapport%201%20Nyindustrialiseringen%20och%20samh%C3%A4llsomvandlingen%20i%20Norrbotten%20och%20V%C3%A4sterbotten%20(1)%201.pdf)

Tillväxtverket (2022). *Gröna industrisatsningar i norra Sverige: Små och medelstora företags möjligheter* (0416) Tillväxtverket https://tillvaxtverket.se/download/18.6855bfef184896002ffc54/1668765911637/Ramboll_Rapport%20industrisatsningarn_norrasverige_slutleverans.pdf

- Turnheim, B. & Geels, F. W. (2019). Incumbent actors, guided search paths, and landmark projects in infra-system transitions: Re-thinking Strategic Niche Management with a case study of French tramway diffusion (1971–2016). *Research Policy*. Vol 48(6), 1412-1428. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.02.002>
- Van Popering-Verkerk, J., Molenveld, A., Duijn, M., van Leeuwen, C., & van Buuren, A. (2022). A Framework for Governance Capacity: A Broad Perspective on Steering Efforts in Society. *Administration & Society*. Vol 54(9), 1767-1794. <https://doi.org/10.1177/00953997211069932>
- Wolfram, M. (2016). Conceptualizing urban transformative capacity: A framework for research and policy. *Cities*. Vol 51, 121–130. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2015.11.011>
- Wolfram, M., Borgström, S. & Farrelly, M. (2019). Urban transformative capacity: From concept to practice. *Ambio*. Vol 48(5), 437–448. <https://doi.org/10.1007/s13280-019-01169-y>
- Wu, W., Ramesh, M. & Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*. Vol 34 (3-4), 165–171. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2015.09.001>
- Åkerman, A. (2020). *En annan landsbygd: om gestaltad livsmiljö på landsbygden*. Rian Designmuseum.
- Öhlund, A. (2025). Bostadspriserna stört dyker i Skellefteå efter Northvolts konkurs: "Svalt intresse" 2025-04-09 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/bostadspriserna-stortdyker-i-skelleftea-efter-northvolts-varsel-svalt-intresse> [2025-05-08]

Bilagor

Bilaga 1 - Intervjuguide för industri

- Ni på Stegra har valt att etablera er i Boden, hur kommer det sig?
 - Du nämnde xxx som bidragande faktor, är det något som har förändrats över tid, och i så fall på vilket sätt?
- När Stegra opererar på full kapacitet så finns det x antal nya arbetstillfällen - Kompetensarbetskraft - hur många nya jobb räknar ni det kommer generera?
 - Finns det plats för dem i kommunen som det ser ut nu?
 - Kommer ni/har ni bistått kommunen på något sätt för att uppnå det?
- Ett flertal KSO:er har bland annat Bodens skrivit under en debattartikel publicerad av SKR om att “regeringen måste hjälpa oss öka takten i den gröna omställningen”, vad är era tankar kring det?
- Det beskrivs ofta från samtliga aktörer att samverkan är en nyckelfaktor för grön omställnings genomförande. Hur ser samverkan ut i praktiken och varför är det viktigt?
 - På vems initiativ?
 - Vilka representanter deltar?
 - Vilka forum sker i samtalen i?
 - Hur ofta?
- Hur upplever ni stat, industri och kommuns målbilder i den accelererade industriomställningen?
 - Vad är de olika målbilderna?
 - Vilka målkonflikter finns?
 - Vart finns gemensamma mål?
 - Vart finns konfliktytorna? Vad beror det på?
- Vad innebär en accelererad industrietablering för er?
 - Hur planerar ni för att säkerställa olika utfall på olika scenarion?
 - Gör ni det själva eller i samverkan med kommun och stat?
 - Varför... Hur kommer det sig?
- Beskriv Stegra och Boden om 10 år utifrån ett drömscenario.
 - Vad skulle de största hindren för ett sådant scenario vara?

Bilaga 2 - Intervjuguide för kommun

- Kan du berätta om ditt jobb?
- Ett flertal industrietableringar har börjat ta fart, STEGRA, Hybrit, osv.. Berätta om den senaste tiden kopplat till nyindustrialiseringen.
 - Innebär det nya arbetssätt?
- Regering och industrin nämner en accelererad grön omställning, vad är dina tankar kring det utifrån kommunens perspektiv?
- Din KSO [KSOs namn] är en av flera som bla skrivit under en debattartikel publicerad av SKR om att "regeringen måste hjälpa oss öka takten i den gröna omställningen", vad är era tankar kring det?
 - Hur märks det av i kommunens organisation?
- Tycker ni att vissa utmaningar är svårare än andra att hantera? (i relation till...)
 - Transformativ kapacitet: Roller, resurser & förmågor
 - Styrningskapacitet: kollektiv handling, koordinering, lärande, resiliens, resurser
- Hur är det att samarbeta med olika aktörer i praktiken?
 - På vems initiativ?
 - Vilka representanter deltar?
 - Vilka forum sker i samtalen i?
 - Hur ofta?
- Hur upplever ni stat, industri och kommuns målbilder i den accelererade industriomställningen?
 - Vad är de olika målbilderna?
 - Vilka målkonflikter finns?
 - Vart finns gemensamma mål?
 - Vart finns konfliktytorna? Vad beror det på?
- Beskriv [Kommunens namn] om 10 år utifrån ett drömscenario.
 - Vad skulle de största hindren för ett sådant scenario vara?

Bilaga 3 - Mejlförfrågan industri

Hej,

Vi heter Elin och John och skriver vår masteruppsats vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Alnarp. Vår studie fokuserar på hur den accelererade industriella omställningen i norra Sverige påverkar berörda kommuners kapacitet och styrningsförmåga, samt hur eventuella spänningar mellan aktörer kan leda till samverkansutmaningar.

Vi vill gärna komma i kontakt med någon som arbetar med industrietableringarna i Boden för att få höra om ert perspektiv.

Kort om vår studie:

Syftet är att undersöka kommunernas kapacitet att hantera samhällsförändringar som följer av den industriella expansionen, samt hur samverkan mellan kommuner, industri och stat fungerar i praktiken. Resultaten kan bidra till att identifiera verktyg och strategier som kan användas för att säkerställa en långsiktigt hållbar utveckling.

Exempel på frågor vi undersöker:

- Hur ser ni på samverkan mellan kommuner, industrin och statliga aktörer inom den gröna omställningen?
- Vilka stöd och resurser finns tillgängliga för kommunerna?
- Hur bedömer ni kommunernas kapacitet att hantera den industriella expansionen?

Tillvägagångssätt:

Vi genomför kvalitativa intervjuer med industrin, statliga aktörer och kommunala tjänstepersoner i berörda kommuner. Intervjun tar ungefär 45 minuter och kan genomföras digitalt.

Hoppas introduktionen väcker intresse. Återkom gärna via e-post om ni vill delta, så planerar vi in ett möte.

Med vänliga hälsningar,
Elin Svensson & John Claesson
Masterstudenter, SLU Alnarp
073-85 44 850 | 072-73 77 997

Bilaga 4 - Kontaktformulär kommun

Hej,

Vi heter Elin och John och skriver just nu vår masteruppsats vid Sveriges Lantbruksuniversitet i Alnarp. Vår uppsats fokuserar på kommuners kapacitet att hantera den accelererade industriella omställningen i norra Sverige. Vi vill gärna intervjua er för att få en djupare förståelse av hur Boden arbetar med dessa frågor.

Syftet med studien är att undersöka hur kommuner hanterar den snabba industriella expansionen, vilka utmaningar som uppstår i samverkan med industri och stat, samt vilka behov och förutsättningar kommunerna har för att styra denna utveckling.

Vi söker svar på frågor som:

- Hur ser kommunens kapacitet ut för att hantera de samhällsförändringar som den industriella expansionen medför?
- Vilka spänningar uppstår mellan kommun, industri och stat i omställningsprocessen och hur påverkas kommunens utveckling?

Vi genomför kvalitativa intervjuer med tjänstepersoner i berörda kommuner, samt representanter från industrin och statliga institutioner. Intervjun beräknas ta ungefär 45 minuter och genomförs digitalt. Hoppas denna korta introduktion väcker lika mycket intresse hos er som den gör hos oss. Hänvisa gärna oss vidare till den tjänsteperson som arbetar med industrietableringarna och som ni tror kan ge svar på våra frågor.

Med vänliga hälsningar,
Elin Svensson och John Claesson
Master studenter, SLU Alnarp
073 - 85 44 850 eller 072- 73 77 997

Bilaga 5 - Arbetsfördelning

Vi har båda deltagit med lika stor ambition, engagemang och tid i denna masteruppsats. Studien har författats gemensamt och samtliga resultat och slutsatser har diskuterats fram tillsammans.