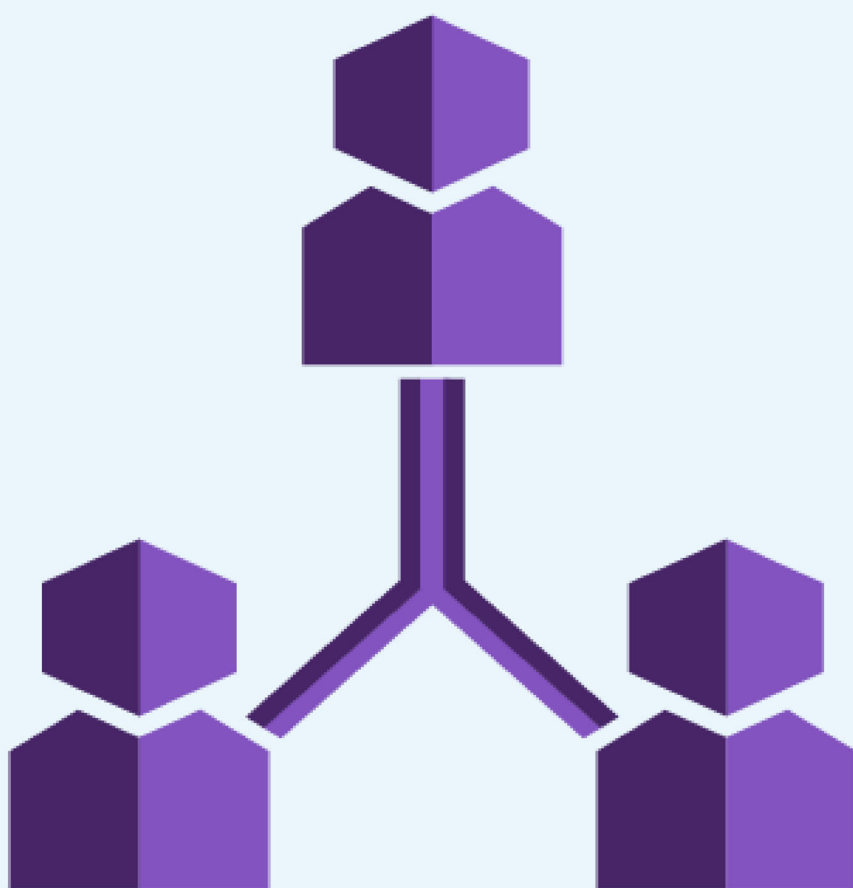


Styrning och samverkan i den gröna omställningen i norra Sverige

En syntes av aktörernas perspektiv



Förord

Den gröna omställningen innebär betydande samhällsförändringar, särskilt i Norrbotten och Västerbotten där det sker omfattande industriella investeringar. Utvecklingen går snabbt och kännetecknas av nya etableringar, förändrade behov och stor osäkerhet, samtidigt som många processer behöver ske parallellt. Detta påverkar planering och beslutsfattande på alla nivåer och ställer stora krav på fungerande samordning mellan stat, region och kommun samt på nära dialog med företag och andra aktörer.

Tillväxtverket har i uppdrag från regeringen att samordna arbetet på nationell nivå för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten under perioden 2023–2026. Att stärka den gröna samhällsomvandlingen är även ett av Tillväxtverkets prioriterade områden. För att kunna utforma relevanta insatser behövs kunskap om hur styrningen av omställningen fungerar i praktiken – vad som fungerar väl och vilka hinder som finns.

Tillväxtverket har gett Nordregio i uppdrag att sammanfatta och vidareutveckla det svenska fallstudiet inom ESPON TERRES (Territorialising Resilience: Transforming Europe for an Age of Crisis), ett europeiskt forskningsprojekt om regional resiliens och flernivåstyrning i tider av snabb förändring. Den här rapporten ger en samlad bild av resultaten från det svenska underlaget och belyser hur styrningen av den gröna omställningen fungerar i praktiken i Norrbotten och Västerbotten.

Analysen visar att lokala och regionala aktörer har en stark förmåga att agera snabbt, mobilisera resurser och samordna sina insatser när förutsättningarna förändras. Samtidigt framträder flera strukturella utmaningar. Dessa rör bland annat bristande nationell koordinering, långa och stegvisa processer för tillstånd och planering, otydliga mandat och begränsade möjligheter att hantera stora investeringar på ett samlat sätt.

För att omställningen ska bli långsiktigt hållbar lyfter rapporten behovet av stärkt flernivåstyrning, bättre fördelning av risker och ansvar samt tydligare mekanismer för datadelning, samverkan och prioritering. Dessa förbättringsområden är viktiga för att samhällsaktörer ska kunna möta omställningens tempo, komplexitet och långsiktiga krav.

För Tillväxtverket innebär resultaten framför allt en fördjupad förståelse av vilka delar av styrningen som fungerar väl och var det finns behov av fortsatt utveckling. Analysen pekar också på frågor där myndigheten kan spela en särskild roll för ökad samordning, bättre kunskapsunderlag och mer förutsägbara processer.

Rapporten är författad av Maja Brynteson och Ágúst Bogason på Nordregio. Analys och slutsatser står författarna själva för. Rapporten är beställd av Tillväxtverket inom ramen för regeringsuppdraget att samordna det nationella arbetet för att stödja nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbottens län, samt som en del av myndighetens uppdrag som svensk kontaktpunkt för ESPON. Rapporten har projektletts av Gunnar Lindberg, utredare på Tillväxtverket, värdefulla synpunkter har lämnats av Gustaf Norlén och Wolfgang Pichler vid Tillväxtverket.

Karolina Windell

Analyschef, Enheten analys och statistik
Tillväxtverket

Gunnar Lindberg

Utredare, Enheten analys och statistik
Tillväxtverket

Sammanfattning

Den gröna omställningen i norra Sverige (Norrbotten och Västerbotten) har skapat en utvecklingsdynamik som saknar historiskt motstycke i landet, präglad av omfattande industriinvesteringar, snabbt förändrade behov och en hög grad av osäkerhet. Denna rapport syftar till att undersöka hur olika styrningsstrukturer formar och påverkar omställningsprocesser i Sverige.

Rapporten bygger på analyser genomförda inom ESPON TERRES (Territorialising Resilience: Transforming Europe for an Age of Crisis), ett europeiskt forskningsprojekt som utvecklat ett ramverk för territoriell resiliens och flernivåstyrning. Territoriell resiliens inom ESPON TERRES handlar om ett områdes förmåga att motstå, absorbera, anpassa sig till och återhämta sig från både plötsliga chocker och långsiktiga stressfaktorer, samtidigt som dess grundläggande funktioner och utvecklingsbanor bevaras eller omvandlas. Det svenska underlaget i projektet, består av intervjuer och workshops genomförda med nyckelaktörer i norra Sverige inom ramen för TERRES studien, främst insamlat under 2024. Kompletterande dokumentanalys genomfördes under slutet av 2025.

Analysen av hur styrningen av omställningen har fungerat visar att aktörer i norra Sverige uppvisar en stark förmåga att agera snabbt i situationer där förändringar inträffar oväntat. Lokala och regionala aktörer har kunnat mobilisera personal, data, organisationer och beslutande funktioner i ett tempo som gör det möjligt att hantera både möjligheter och akuta utmaningar. Det som fungerade bäst är den lokala och regionala styrningsnivåns förmåga att omedelbart skapa samordning genom informella nätverk, täta kontakter och situationsanpassade formeringar. Dessa relationer och arbetsformer har burit en stor del av omställningsarbetet och gjort det möjligt att kringgå trögheter i de statliga processerna (samtidigt är det viktigt att notera att en viss grad av tröghet i statliga processer är en avsiktlig och nödvändig del av den offentliga förvaltningen). Denna förmåga har understötts av hög social tillit, långvariga relationer och ett gemensamt problemlösningssfokus som gjort det möjligt att hantera komplexa frågor i en snabb takt. Där roller och mandat har varit tydliga från början, och där aktörerna lyckats synkronisera planering och resurser tidigt, har processerna blivit snabbare, kostnaderna lägre och konflikterna färre.

De formella strukturer som ska stödja etableringar och omställningsarbete har visat sig fungera i vissa avseenden, men har också tydliga begränsningar. Kommunerna har kunnat utnyttja sin närhet till både invånare och företag och därmed agera mer agilt än nationella myndigheter, men de har ofta saknat resurser, prognosunderlag och stöd i de moment som kräver nationell samverkan. Flera myndigheter har bidragit med stöd i specifika frågor, men utan att kunna ta ansvar för helheten. Den nationella nivån har erbjudit strategiska ramar men inte alltid förmått anpassa sina processer till den takt som omställningen krävt, vilket skapat en ojämn balans mellan lokalt handlingsutrymme, regional koordinering och nationellt ansvar.

Utvärderingen visar tydligt att styrningens kvalitet, samordning och kapacitet att mobilisera resurser i realtid har haft direkt påverkan på de ekonomiska, sociala och institutionella utfallen. Analysen visar också på tydliga systemhinder som dragit ned styrningens effektivitet. De mest framträdande utmaningarna rör långa handläggningstider hos centrala myndigheter, fragmenterade ansvarsförhållanden mellan sektorsområden, bristande nationell prioritering i strategiskt viktiga

ärenden samt avsaknaden av en funktion med samlat ansvar för stora investeringar i omställningens initiala fas (även om sådana mekanismer delvis har utvecklats över tid).

Plan och tillståndprocesser har kännetecknats av komplexitet, sekventiella arbetsflöden och begränsade möjligheter till snabbare beslutsvägar i extraordinära situationer. Kommunerna beskriver att statliga aktörer ofta saknar flexibilitet, medan de samtidigt strävar efter strikt likabehandling och följer ordinarie rutiner även när situationen kräver snabbhet. Dessutom pekar analysen på betydande kapacitetsbrister inom bostadsförsörjning, kompetensförsörjning, energiinfrastruktur och tillståndshantering, där kommunerna får bära risker som i många fall överstiger vad deras ekonomier och organisationer är dimensionerade för.

Resultaten i den här rapporten visar att styrningen i norra Sverige under den analyserade tidsperioden fungerat bäst när lokala och regionala aktörer haft möjlighet att agera snabbt, dela data och samordna insatser genom både formella och informella mekanismer, men att systemet som helhet försvagas av bristande nationell koordinering och otillräckliga strukturer för prioritering och riskdelning. För att den fortsatta omställningen ska kunna genomföras på ett långsiktigt, hållbart och legitimt sätt krävs därför en tydligare nationell samordning, stärkt flernivåstyrning, utvecklad kapacitetsuppbyggnad och en bättre balans mellan tempo och rättssäkerhet, så att samhällssystemen ges möjlighet att hinna ikapp de stora investeringarnas krav. Det blir också allt tydligare att nya arbetssätt behövs, då det finns en ambition att ta tillvara erfarenheterna från krishantering och tillämpa dem i situationer präglade av snabb tillväxt.



Innehåll

Förord	1
Sammanfattning	2
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Metod	6
1.3 Disposition	7
2 Bakgrund: Styrning i den gröna omställningen.....	8
2.1 Styrning för omställningsprocesser och territoriell resiliens.....	8
2.2 Positiva och negativa chocker och kriser i den gröna omställningen.....	9
2.3 Formella och informella strukturer och roller i den gröna omställningen	10
3 Analys och jämförelse	11
3.1 Den gröna omställningens observerade utfall i Norra Sverige.....	11
3.1.1 Ekonomiska utfall av styrningsstrukturernas utformning.....	11
3.1.2 Sociala konsekvenser av styrningsstrukturerna	12
3.1.3 Institutionell och organisatorisk resiliens i styrningsmodellen	13
3.1.4 Ytterligare dimensioner avgörande för omställningens långsiktiga hållbarhet.....	15
3.2 Jämförelse med andra regioner.....	15
3.3 Konflikter och spänningar i styrningsstrukturerna	17
3.4 Koordinering av kapacitetsförflyttningar och resursmobilisering.....	19
3.5 Konceptuellt ramverk: centrala dimensioner av styrning och resiliens	22
4 Strategiska slutsatser för framtidens styrning i den gröna omställningen.....	26
Frågor för vidare diskussion.....	28
5 Referenser.....	29

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den gröna omställningen innebär en samhällsomfattande övergång från fossilberoende till hållbara, klimatneutrala system – där industri, energi, transporter och samhällsplanering ställs om genom nya teknologier, investeringar och styrmedel för att minska utsläpp och samtidigt skapa långsiktigt hållbar ekonomisk och social utveckling (OECD, 2024). I norra Sverige¹ utgör denna utveckling en av de mest omfattande industriella transformationerna i modern svensk historia. Regionen står i centrum för stora investeringar inom fossilfri stålproduktion, batteritillverkning och förnybar energi. Företag som Hybrit, Stegra och LKAB, har skapat en dynamik som inte bara påverkar industrin, utan också livsvillkor, arbetsmarknad, infrastruktur och samhällsplanering. Denna utveckling innebär både enorma möjligheter och komplexa utmaningar, från kompetensförsörjning och bostadsbyggande till styrning och samverkan mellan aktörer på olika nivåer (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024).

Under de senaste åren har många stora investeringar i norra Sverige presenterats (Larsson, 2022). Industrins expansionsplaner innebär ett betydande behov av ny arbetskraft, vilket i sin tur driver på etableringen av fler underleverantörer, ökad offentlig service och framväxten av nya företag. Prognoser visar att detta kan kräva en omfattande inflyttning till regionen för att möta efterfrågan på kompetens² (Tillväxtanalys, 2024). En omfattande inflyttning ställer i sin tur krav på bostadsbyggande, utbildningssystem, transportinfrastruktur och välfärdstjänster (Tillväxtverket, 2025a). Kommuner och regioner står inför en situation där planeringshorisonterna är mycket korta, samtidigt som investeringarna är långsiktiga och globala i sin karaktär (Larsson, 2024). Samtidigt har utvecklingen under senare år visat att omställningen inte är linjär. Flera centrala satsningar har bromsats upp, bland annat genom Northvolt-konkursen och Stegras utmaningar kopplade till finansiering. Dessa negativa chocker kontrasterar den positiva dynamiken som också präglar regionen (Lapidus, 2025).

Regionen står således inför en omfattande transformation där nya industrier, stora investeringar och en snabbt föränderlig arbetsmarknad genererar nya krav på styrning, samverkan och institutionell anpassningsförmåga. Resiliens handlar i detta sammanhang om regionens kapacitet att anpassa sig till förändrade förutsättningar, hantera osäkerhet och omsätta omställningens dynamik i långsiktig utvecklingskraft. Tillsammans utgör styrning och resiliens en nödvändig grund för

¹ I denna rapport används "norra Sverige" som benämning för Norrbotten och Västerbotten. Begreppet "regionen" används genomgående som en förkortad hänvisning till dessa två län.

² I skrivande stund (februari 2026) har marknadsläget förändrats vilket påverkar risken för förseningar och nedläggningar, vilket gör det svårare att bedöma hur stort arbetskraftsbehovet i norra Sverige blir det kommande decenniet.

att förstå hur väl norra Sverige förmår möta den gröna omställningens tempo, komplexitet och konsekvenser.

Den gröna omställningen har skapat ett komplext landskap av aktörer och styrningsformer. Processen upplevs av många som en extraordinär situation som kräver nya sätt att organisera och samverka (Tillväxtanalys, 2025). Eftersom omställningen rör flera sektorer samtidigt, involverar många beslutsnivåer och präglas av snabb förändring och osäkerhet, behövs styrningsmodeller³ som kan skapa tydlighet, samordning och handlingskraft. Syftet med denna rapport är att analysera hur styrningsstrukturer påverkar omställningsprocesser i Sverige.

1.2 Metod

Rapporten bygger på en kombination av dokumentanalys, workshops och intervjuer med nyckelaktörer. Arbetet har sin grund i material från projektet ESPON TERRES (Nordregio, n.d.; ESPON, 2022), vilket har kompletterats med en ny dokumentanalys (oktober-december 2025) för att uppdatera och fördjupa kunskapsunderlaget. Dokumentanalysen har fokuserat på policyrelaterade dokument och strategiska planer, medan workshops och intervjuer (som utfördes under 2024 för ESPON TERRES projektet) har använts för att fånga aktörernas perspektiv och erfarenheter. Särskild vikt har lagts vid att identifiera formella och informella styrningsstrukturer, bedöma institutionell kapacitet samt kartlägga behov av förbättringar inom relevanta policyområden.

Analysprocessen har bestått av en tematiskt orienterad genomgång av allt insamlat material, där centrala mönster, återkommande utmaningar och skillnader mellan aktörsgrupper har identifierats. Genom att jämföra dessa teman mellan dokument, intervjuer och workshops har rapporten utvecklat en samlad analys av hur styrningsstrukturer påverkar omställningsprocesserna och vilka institutionella förutsättningar som krävs för att stärka regionens resiliens. Analysarbetet har fokuserat på fem huvudsakliga teman: (1) den gröna omställningens observerade utfall i norra Sverige – inklusive ekonomiska effekter, sociala konsekvenser samt institutionell och organisatorisk resiliens, (2) jämförelser med andra regioner, (3) konflikter och spänningar i styrningsstrukturerna, (4) koordineringen av kapacitetsförflyttningar och resursmobilisering samt (5) identifieringen av centrala dimensioner av styrning och resiliens.

³ I denna rapport använder vi begreppet styrning som den svenska översättningen av governance. När vi skriver styrning avser vi alltså de processer, relationer och strukturer genom vilka olika aktörer samordnar, påverkar och implementerar omställningsarbetet.

Informationsbox: ESPON TERRES

ESPON TERRES ("*Territorialising Resilience: Transforming Europe for an Age of Crisis*") är ett forskningsprojekt inom ESPON-programmet som syftar till att utveckla ett konceptuellt ramverk och verktyg för territoriell resiliens - det vill säga ett områdes förmåga att hantera störningar, anpassa sig till förändringar och utvecklar hållbart över tid (ESPON, 2025).

I projektet **definieras territoriell** resiliens som en samlad kapacitet som omfattar:

- **Absorptiv kapacitet:** att kunna stå emot och mildra effekter av plötsliga chocker.
- **Adaptiv kapacitet:** att kunna anpassa strukturer och arbetssätt när omständigheterna förändras.
- **Transformativ kapacitet:** att kunna omforma system och utvecklingsvägar när detta krävs för långsiktig hållbarhet.

I ESPON TERRES analyseras territoriell resiliens som en dynamisk process av motstånd, anpassning och transformation i mötet med sammanlänkade kriser, med starkt fokus på platsbundna förutsättningar, flernivåstyrning och policyrelevans. Begreppet betonar inte bara att återhämta sig efter störningar, utan också att lära, innovera och omforma system för att möta framtida utmaningar på ett hållbart sätt.

De sex studerade områdena omfattar Övre Norrland (Sverige), Latgale (Lettland), Budapest storstadsområde (Ungern), mellersta Italien, Katalonien samt Teruel (Spanien). Underlaget samlades in genom fallstudier och så kallade framtidsworkshopar (*Future Workshops*) – strukturerade deltagarprocesser där aktörer kartlägger regionala risker, identifierar resilienskapaciteter och utvecklar förslag på åtgärder.

Syftet med fallstudierna var att samla in underlag från policyaktörer och andra relevanta intressenter om de trender och dynamiker som påverkar territoriell resiliens, liksom de initiativ som utvecklats för att hantera dessa. I varje område genomfördes semistrukturerade intervjuer med aktörer och experter. I ESPON TERRES användes framtidsworkshopar som en central framsynsmetod för att systematiskt utforska framtida utvecklingsvägar. Genom workshoparna samlades aktörer för att skapa gemensam förståelse, identifiera risker och möjligheter samt pröva handlingsalternativ. Arbetssättet var avgörande för projektets mål att utveckla en sammanhållen policyram för territoriell resiliens, vilket krävde återkommande aktörsengagemang och praktisk tillämpning av framsynsmetoder som framtidsworkshopar.

1.3 Disposition

Rapporten är strukturerad enligt följande: den inleds med en introduktion till den gröna omställningen i Sverige samt de centrala utmaningar och möjligheter som präglar utvecklingen, följt av en metodbeskrivning och rapportens koppling till ramen ESPON TERRES. Kapitel 2 presenterar de teoretiska perspektiv på styrning och resiliens som ligger till grund för analysen, positiva och negativa chocker samt formella och informella styrningsstrukturer. I det efterföljande analyskapitlet, kapitel 3, presenteras studiens resultat med fokus på sociala och ekonomiska utfall, jämförelser med andra fall, identifierade spänningar, kapacitetsförflyttningar och

resursmobilisering. Kapitlet inkluderar även ett potentiellt konceptuellt ramverk som sammanfattar de centrala dimensionerna av styrning och resiliens. Rapporten avslutas med en sammanfattning av huvudinsikter och frågor för vidare diskussion.

2 Bakgrund: Styrning i den gröna omställningen

2.1 Styrning för omställningsprocesser och territoriell resiliens

Den gröna industriella omställningen i norra Sverige är inte en isolerad förändring, utan en samhällstransformation som påverkar flera nivåer och sektorer samtidigt. Denna komplexitet ställer höga krav på styrning och samverkan. Styrning handlar i grunden om hur olika aktörer samverkar för att hantera komplexa processer. I norra Sverige innebär detta att koordinera flera nivåer (nationell, regional, lokal) samt olika sektorer samtidigt, och att utveckla styrningsmodeller som klarar osäkerhet och komplexitet (Sveriges Kommuner och Regioner, 2023). Vid hög förändringstakt och många involverade aktörer behövs ofta mer flexibla och snabba processer, där det är möjligt att jobba parallellt i stället för sekventiellt (Tillväxtanalys, 2025), men dessa måste samtidigt balanseras mot behovet av legitimitet och demokratisk förankring (Sveriges Kommuner och Regioner, 2020), tillika hänsyn till prövningar i förhållande till bygglovs- och miljölagstiftning vid etablering av nya verksamheter.

Informationsbox: Vad är styrning?

Styrning (engelskans "Governance") handlar om de processer, strukturer och mekanismer som används för att styra, leda och kontrollera till exempel offentliga insatser, organisationer och samhällen. Det betonar transparens, samverkan, ansvarsfördelning och nätverk mellan olika aktörer – inte enbart hierarkisk styrning. Det handlar alltså inte om styrning i snäv mening, utan ett helt system av processer och relationer som skapar ordning, ansvar och samarbete (Montin & Hedlund, 2009).

Flernivåstyrning (*multi-level governance*) beskriver hur makt och beslutsfattande delas mellan olika aktörer och nivåer. Flernivåstyrning sker genom samverkan, förhandling och koordinering, eftersom många frågor – som klimat och ekonomi – korsar administrativa och politiska gränser, vilket kräver koordinering mellan nivåer och aktörer för att nå gemensamma mål (Saito-Jensen, 2015).

Adaptiv styrning är ett flexibelt och lärandeinriktat styrningssätt för att hantera komplexa och osäkra samhällsutmaningar. Det bygger på decentraliserat beslutsfattande, där olika aktörer samverkar över flera nivåer samt kontinuerlig anpassning av strategier utifrån ny kunskap och förändrade förutsättningar (Schultz et al., 2015).

I den gröna omställningen är styrningsmodeller avgörande för att skapa resiliens och hållbarhet. Styrning är en central faktor för territorial resiliens eftersom den påverkar hur väl ett territorium kan förebygga, hantera och återhämta sig från sociala, ekonomiska och miljömässiga störningar (Brunetta et al., 2019). Genom inkluderande, flernivåbaserad och adaptiv styrning kan aktörer på lokal, regional

och nationell nivå samordna resurser, kunskap och beslutsfattande på ett sätt som stärker territoriella kapaciteter (Tillväxtverket, 2024).

I norra Sverige är kopplingen mellan styrning och hållbarhet särskilt tydlig, eftersom regionen präglas av stora geografiska avstånd, gles befolkning, rikliga naturresurser och omfattande industriella investeringar kopplade till den gröna omställningen. En styrning som bygger på samverkan mellan kommuner, regioner, statliga aktörer, näringsliv och samhället behövs för att kunna balansera ekonomisk utveckling med social och miljömässig hållbarhet (OECD, 2025; Tillväxtverket, 2023a).

Genom flernivåstyrning och platsbaserad samordning kan beslut bättre anpassas till lokala förutsättningar, samtidigt som nationella och globala mål för klimat och hållbar utveckling integreras (Statens Offentliga Utredningar, 2025). Inom ESPON TERRES innebär detta att policyutformning och samverkan utgår från varje regions specifika behov, aktörsstrukturer och utvecklingsdynamik, där lokala och regionala aktörer ges en aktiv roll i att identifiera problem, prioritera insatser och forma relevanta åtgärder – ett arbetssätt som stärker territoriell resiliens genom att koppla beslut närmare platsens faktiska utmaningar och möjligheter. I detta sammanhang spelar inkluderande processer, långsiktig planering och institutionell kapacitet en central roll för att säkerställa att omställningen bidrar till regional sammanhållning, legitimitet och långsiktigt hållbara utvecklingsbanor i norra Sverige.

2.2 Positiva och negativa chocker och kriser i den gröna omställningen

Den gröna omställningen i norra Sverige har medfört både oväntade och väntade händelser som snabbt förändrar förutsättningarna för regional utveckling. I ESPON-TERRES projektet framhåller aktörer i norra Sverige att landet har välfungerande system och styrningsmodeller för att hantera ekonomiska och samhälleliga nedgångar eller kriser (ESPON, 2025). Däremot saknas motsvarande strukturer för att hantera en positiv ”kris”. En växande insikt om behovet av nya arbetssätt kan urskiljas, då det finns en vilja att överföra lärdomar från krishantering till situationer präglade av snabb tillväxt (Tillväxtanalys, 2025).

I detta sammanhang avser en chock en plötslig och ofta oväntad händelse, positiv eller negativ, som snabbt förändrar förutsättningarna för regional utveckling. En kris, däremot, beskriver en mer utdragen och systempåverkande situation som hotar etablerade strukturer och kräver samordnade insatser för att återställa stabilitet. Medan chocker utgör själva utlösande händelsen, är krisen det förlopp som uppstår när en chock inte kan hanteras inom befintliga institutionella och organisatoriska ramar. I den gröna omställningen blir därför både chocker och kriser viktiga att förstå, då regionen kan drabbas av snabba förändringar som antingen leder till tillväxttryck eller nedgångar, och där styrningsförmågan avgör om en chock utvecklas till en kris (ESPON, 2025).

Informationsbox: positiv respektive negativ chock

Positiva chocker: Snabb tillväxt, omfattande investeringar, nyetableringar av industri och teknikföretag. Dessa skapar nya arbetstillfällen och ekonomiska möjligheter, men ställer samtidigt stora krav på infrastruktur, kompetensförsörjning och samhällsplanering.

Negativa chocker: Policyförändringar, resursbrist, ekonomiska nedgångar eller kriser som hotar etablerade strukturer. Exempel är nedläggning av större industrier eller plötsliga förändringar i globala marknader.

För att hantera både positiva och negativa chocker i den gröna omställningen krävs en mångsidig styrningsförmåga. Institutionell flexibilitet är en grundförutsättning, men den behöver vara ansvarsfull och tydligt avgränsad. Flexibilitet får inte innebära otydliga eller godtyckliga processer som riskerar korruption, maktmissbruk eller urholkad legitimitet. I stället handlar det om att skapa strukturer där snabb anpassning är möjlig inom stabila och långsiktiga regelverk (UNDP, 2023). Detta kan uppnås genom exempelvis tidsbegränsade undantagsmekanismer, snabbspår för strategiskt viktiga tillståndprocesser och regelbundna policyöversyner som gör det möjligt att justera styrningen när förutsättningarna förändras. Sådana mekanismer kräver samtidigt stark transparens (Sveriges Kommuner och Regioner, 2020; Tillväxtverket, 2023b).

Lika viktigt är samverkanskapacitet, där effektiva forum för dialog mellan stat, region, kommun och industri skapar förutsättningar för koordinering och gemensamma lösningar. En annan central aspekt är resursmobilisering, vilket innebär att kompetens, bostäder och infrastruktur finns tillgängliga i rätt tid för att möta nya behov. Slutligen spelar förtroende och nätverk en avgörande roll för att hantera kriser. Informella relationer kompletterar formella strukturer och kan vara viktiga för att lösa akuta problem när tiden är knapp (Larsson, 2024; Tillväxtverket, 2025c).

2.3 Formella och informella strukturer och roller i den gröna omställningen

Den gröna omställningen i norra Sverige formas av en komplex institutionell kontext där formella roller och strukturer – lagar, institutioner och policyer – samspelar med informella nätverk och roller, relationer och samarbetsformer. Kommunerna utgör den lokala förankringen och ansvarar för praktiska frågor som bostadsförsörjning, samhällsservice och planering, medan regionerna bidrar med strategiskt stöd och kapacitetsbyggande (Tillväxtverket, 2025b). Staten – genom riksdag och regering – anger de övergripande ramarna för omställningen, medan de nationella myndigheterna har ett delegerat mandat att tolka, tillämpa och omsätta dessa statliga riktlinjer i praktiken (IVA, 2024). Företag driver investeringar och teknologisk utveckling, medan civilsamhället spelar en viktig roll för social inkludering och lokal legitimitet. Det finns alltså en mångfald av aktörer med skilda roller som är centrala för den gröna omställningen. Samtidigt kan bristande vertikal och horisontell samordning (flernivåstyrning och platsbaserad styrning) leda till fragmentering, överlappande ansvar och parallella processer (Tillväxtanalys, 2025). Dessutom kan aktörerna ha egna prioriteringar, vilket i sin tur kan förstärka eller skapa målkonflikter och försvåra samordningen.

Kommunerna utgör ofta den förvaltningsnivå som har bäst förutsättningar att fånga upp medborgarnas behov och identifiera hinder för lokal utveckling. Samtidigt har många kommuner och regioner begränsad kapacitet att på egen hand hantera de komplexa utvecklingsutmaningar som följer av industrialiseringsprocesserna (Tillväxtverket, 2024). Därtill pekar flera analyser på en potentiell obalans i ansvarsfördelning och riskexponering: medan kommunerna i hög grad bär de direkta riskerna och kostnaderna för omställningen, är utfallen ofta osäkra. Frågan om hur ansvar och risk bör fördelas mellan näringsliv, stat, kommuner och regioner i den gröna omställningen lyfts återkommande i svenska rapporter (se exempelvis Lundberg, 2025; Sveriges Kommuner och Regioner, 2023; Sveriges Kommuner och Regioner, 2024).

Formella strukturer utgör stabila ramar med tydliga roller och mandat. Dessa ger riktning och legitimitet åt beslutsprocesser, och är ofta hierarkiska och vertikalt organiserade. Utöver dessa formella strukturer spelar informella samarbetsformer en central roll. Lokala nätverk, relationer och mötesplatser kan öka flexibilitet och adaptiv kapacitet genom att snabbt samla aktörer kring akuta behov och komplettera formella processer vid tidskritiska beslut. Samtidigt kan informella strukturer innebära risker, såsom bristande transparens och otydliga ansvarsförhållanden. I många lokala sammanhang fungerar informella forum och samverkansgrupper som viktiga katalysatorer för innovation och problemlösning, särskilt där korta kommunikationsvägar och starka personliga relationer präglar styrningsmiljö.

3 Analys och jämförelse

3.1 Den gröna omställningens observerade utfall i Norra Sverige

3.1.1 Ekonomiska utfall av styrningsstrukturernas utformning

Styrningsstrukturernas utformning har haft en direkt påverkan på de ekonomiska resultaten i den gröna omställningen i norra Sverige. Intervjuer och fallstudier visar att när rollerna är tydliga och samordningen sker tidigt mellan kommun, region och stat, leder det till snabbare tillståndsprocesser, kortare ledtider och färre administrativa flaskhalsar. I flera exempel har projekt kunnat genomföras effektivare tack vare att aktörerna tidigt etablerat en gemensam förståelse för ansvarsfördelning och mandat. Samtidigt beskriver aktörer i intervjuer och workshops att bristande samordning, långa handläggningstider och styrningsrelaterade flaskhalsar fortfarande är vanligt förekommande och utgör betydande hinder (intervju Region Norrbotten; Tillväxtverket, 2025b; ESPON EGTC & Spatial Foresight GmbH, 2025; SKR, 2024).

När samordningen fungerar väl minskar inte bara de administrativa hindren, utan även dubbelarbete och onödiga förseningar, vilket skapar tydliga kostnadsbesparingar. Strukturer som stärker lokal och regional autonomi har också gjort det möjligt för investeringar att i högre grad gynna lokalsamhället. Kommuner och regioner som haft inflytande över planering och resursfördelning beskriver att detta har lett till ökad lokal och regionalekonomisk aktivitet, bland annat genom etableringen av underleverantörer och nya företag i anslutning till

industriprojekten. Samtidigt lyfter flera aktörer att det fortfarande finns utmaningar i att säkerställa att de ekonomiska vinsterna stannar kvar i regionen.

Ett återkommande tema i intervjuerna är att de stora industrisatsningarna, såsom etableringen av Northvolt i Skellefteå och Stegra i Boden, har skapat ett kraftigt tryck på arbetsmarknad och bostadsmarknad. Vid snabba tillväxtprocesser uppstår ofta ett gap mellan investeringshastigheten och samhällssystemens kapacitet. Då den lokala arbetsmarknaden inte kan tillgodose kompetensbehoven rekryterar företagen nationellt och internationellt, vilket kommunerna menar riskerar att begränsa de långsiktiga samhällsekonomiska effekterna om det inte parallellt sker investeringar i bostäder, service och kompetensutveckling som möjliggör permanent bosättning.

Eftersom många nya arbetstillfällen tillsätts av arbetskraft utifrån har detta lett till ökad pendling och ett större behov av tillfälliga boendelösningar. Detta skapar betydande utmaningar för kommunerna, som ofta har begränsade resurser för att snabbt bygga ut bostadsbeståndet och säkerställa att samhällsservicen hänger med i utvecklingen. Flera kommunrepresentanter uttrycker därför oro för att de långsiktiga positiva effekterna av investeringarna riskerar att utebli om inte fler av de nya invånarna väljer att bosätta sig permanent och bidra till den lokala ekonomin.

Sammantaget visar materialet att även om styrningsstrukturerna har möjliggjort stora investeringar och betydande ekonomisk tillväxt, kvarstår en central utmaning: att skapa de institutionella och infrastrukturella förutsättningarna för att dessa vinster ska gynna det lokala samhället på ett långsiktigt och hållbart sätt.

3.1.2 Sociala konsekvenser av styrningsstrukturerna

På det sociala planet har styrningsstrukturer haft tydliga effekter på lokalt deltagande, förtroende och samverkan. I intervjuer och workshops med kommunala företrädare, civilsamhälle och det samiska folket återkommer betoningen på att tidigt etablerade samverkansplattformar och inkluderande processer skapar mest positivt genomslag. Exempel från intervjuer med bland annat Sametinget och Region Norrbotten visar att när aktörer bjuds in i ett tidigt skede och ges faktisk möjlighet att påverka utformningen av projekt och beslut, ökar engagemanget, delaktigheten och upplevelsen av att deras erfarenheter värdesätts. Detta har lett till att fler perspektiv fångats upp i planeringsprocesserna och att legitimiteten för besluten stärkts. Många aktörer menar att sådana arbetssätt bör användas mer systematiskt i framtida omställningsarbete.

Samtidigt framkommer att starka informella nätverk och personliga relationer ofta är avgörande för att lösa akuta problem och bygga förtroende mellan aktörer. Den formella styrningsstrukturen är inte utformad för att möjliggöra en snabb process. I praktiken har det därför blivit avgörande att det finns starka informella nätverk och personliga relationer mellan nyckelaktörer. Flera intervjupersoner betonar att hög social tillit och etablerade personliga kontakter är nyckeln för att snabbt kunna fatta beslut, mobilisera resurser och hantera oväntade utmaningar på regional och lokal nivå (intervju Region Norrbotten; intervju Region Västerbotten; ESPON, 2025). När aktörer har en historia av samarbete och förtroende för varandra kan de tillsammans kringgå byråkratiska hinder och lösa akuta frågor på ett sätt som de formella systemen ofta inte klarar av. Dessa informella strukturer fungerar

som ett smörjmedel i processer där de formella systemen är tröga, och de bidrar till att minska konflikter och förbättra samverkan mellan offentliga och privata aktörer. Hög social tillit gör det möjligt att agera snabbt och flexibelt, vilket är särskilt viktigt i en omställning som präglas av osäkerhet och snabba förändringar.

Även om de informella nätverken är nödvändiga för att skapa förtroende och hantera snabba förändringar, finns också en risk att de leder till inlåsnings effekter. Om processerna domineras av etablerade relationer och informella maktstrukturer kan nya idéer och perspektiv ha svårt att få genomslag (ESPON, 2025). Därför understryker flera aktörer vikten av att styrningsstrukturerna utvecklas så att de blir mer öppna och inkluderande, så att även nya aktörer och grupper får möjlighet att delta och påverka omställningen.

3.1.3 Institutionell och organisatorisk resiliens i styrningsmodellen

Resiliens har varit en central aspekt i utvärderingen av styrningsstrukturerna i norra Sverige. Regionen har prövats av både positiva och negativa kriser, och intervjuer samt dokumentation visar att de mest framgångsrika styrningsstrukturerna är de som kan omfördela resurser snabbt och anpassa beslutsprocesser vid plötsliga behov. På lokal och regional nivå finns en tydlig förmåga att mobilisera resurser, skapa temporära samverkansgrupper och fatta pragmatiska beslut. Detta har möjliggjorts främst genom informella nätverk, höga nivåer av social tillit och snabb koordinering mellan nyckelaktörer, vilket minskat ledtider, konflikter och dubbelarbete (ESPON, 2025; ESPON EGTC & Spatial Foresight GmbH, 2025).

Samtidigt framkommer att statliga styrningsstrukturer, särskilt inom planering, tillstånd, fastighetsbildning och infrastruktur, har svårt att anpassa sig till den hastighet och samtidighet som krävs. Lantmäteriets och länsstyrelsernas handläggningslogik, Trafikverkets fleråriga planeringscykler och domstolarnas begränsade kapacitet skapade återkommande systemhinder (Tillväxtverket, 2025b). Kommunerna upplevde att nationella myndigheter i hög grad följde ordinarie regelverk och likabehandlingsprinciper, vilket minskade möjligheten att prioritera strategiska ärenden (ESPON, 2025; Tillväxtverket, 2025b).

Behovet av tydliga strukturer för att hantera positiva chocker var ett genomgående tema i aktörernas resonemang: "Sverige har en struktur för hur vi som land ska agera om vi har en stor uppsägning eller om en stor industri lägger ner. Vi har en checklista och en tydlig fördelning av roller och ansvar för en sådan situation; vad regeringen ska göra; vad regionen ska göra; vad kommunerna ska göra; vad arbetsgivaren ska göra och så vidare. Vi behöver samma typ av struktur för det motsatta scenariot, för en positiv chock med stora industrietableringar" (Intervju, Arbetsförmedlingen). Det finns en vilja att överföra lärdomar från krishantering till situationer präglade av snabb tillväxt och en växande insikt om behovet av nya arbetssätt.

En återkommande kritik i intervjuerna är att svenska styrningsstrukturer har saknat en funktion som samlar och väger samman riksintressen, kommunala utvecklingsmål och den nationella omställningens strategiska betydelse. Kommunerna i norra Sverige beskriver att de ofta står ensamma i att bära risker och skapa förutsättningar för stora investeringar, medan statliga insatser upplevs som fragmenterade (ESPON, 2025).

Regionen har samtidigt uppvisat flexibilitet vid positiva chocker. Under den snabba expansionen av industriprojekt i norra Sverige skapades flera tillfälliga arbetsgrupper och samverkansforum som snabbt kunde mobilisera resurser och kompetens. Ett tydligt exempel är etableringen av Stegra i Boden, där kommun, region och näringsliv gemensamt hanterade den ökade efterfrågan på arbetskraft och samhällsservice genom att omfördela resurser och anpassa planeringen (intervju Region Norrbotten; ESPON EGTC & Spatial Foresight GmbH, 2025). Sådan flexibilitet lyfts av intressenter som avgörande för att omställningen ska kunna dra nytta av investeringsmöjligheter.

Samtidigt visar intervjuer och workshops att relationerna mellan olika nivåer av styrning (flernivåstyrningen) ofta präglas av spänningar och ineffektivitet. Flera aktörer beskriver att de i vissa fall valt att gå förbi den nationella nivån och i stället direkt kontakta EU, eftersom ärenden som de nationella myndigheter upplevts ibland som långsamma, fragmenterade eller sakna mandat att prioritera strategiskt viktiga etableringar. Forskningsmaterialet visar att detta särskilt gäller tre typer av situationer:

- dels finansiering och projektmedel för akuta kapacitetsbehov, där EU:s program och strukturfondsinstrument kunnat ge snabbare stöd till kompetensförsörjning, planeringsunderlag eller lokala utvecklingsinsatser när nationella processer gått i normal takt;
- dels tydligare vägledning i frågor som rör tolkningar av EU regler, statsstöd eller miljökrav, där EU kommissionens experter upplevts mer lösningsorienterade än svenska myndigheter som ofta hänvisar till strikt likabehandling och lagstiftningens gränser;
- och slutligen gränsöverskridande frågor som berör arbetskraftsrörlighet, energi och infrastruktur, där EU:s koordinationsmekanismer anses bättre lämpade än svenska sektorsmyndigheters nationellt avgränsade mandat.

Vid negativa chocker har styrningsstrukturerna också satts på prov. Flera intervjuer och workshopdiskussioner visar att tillit och aktörer med starka informella nätverk och etablerade samarbetsformer har haft lättare att snabbt hitta gemensamma lösningar och mildra effekterna av sådana händelser. Exempelvis har kommuner och regioner kunnat omfördela personal, dela på kunskap och erfarenheter för att hantera kriser, som under Covid-19 pandemin, vilket har bidragit till att upprätthålla samhällsfunktioner även under pressade förhållanden (ESPON 2025). Högt förtroende är en central komponent i det sociala kapitalet. I de nordiska länderna är den sociala tilliten hög i jämförelse med många andra länder, och mycket tyder på att den är ännu starkare i de mer rurala regionerna, åtminstone i relation till lokala och regionala institutioner och aktörer (Andreasson, 2017). På så sätt utgör social tillit en central komponent i styrning för resiliens.

Flera aktörer som intervjuats i norra Sverige pekar på att det finns ett fortsatt behov av att stärka den institutionella kapaciteten för att hantera både positiva och negativa chocker kriser. Särskilt lyfts utmaningar kring kompetensförsörjning, bostadsbyggande och integration av nya invånare, där nuvarande strukturer ibland har svårt att agera tillräckligt snabbt eller flexibelt (ESPON, 2025; intervju Region Norrbotten). Förmågan att omfördela resurser vid plötsliga behov är en nyckelfaktor för regionens långsiktiga resiliens, och att fortsatt utveckling av både formella och informella samverkansformer är avgörande för att möta framtidens utmaningar.

En central fråga för att öka styrningens flexibilitet och förmåga att reagera snabbare är att integrera mer social tillit och goda relationer, vilka är starka kännetecken för de mer informella nätverken. Detta är särskilt viktigt för att underlätta hantering av flaskhalsar, som ofta uppstår i lokala och regionala interaktioner med olika aktörer på statlig nivå.

3.1.4 Ytterligare dimensioner avgörande för omställningens långsiktiga hållbarhet

Utöver de ekonomiska och sociala utfall som diskuterats ovan visar intervjuerna och workshopmaterialet att även andra dimensioner av omställningen påverkas av hur styrningsstrukturerna är utformade. Dessa bredare effekter rör framför allt miljömässiga, teknologiska och institutionella aspekter, vilka tillsammans är avgörande för att den gröna omställningen ska bli både långsiktig och legitim.

En central iakttagelse är att miljömässiga utfall måste integreras tidigt i styrningen. För att omställningen ska bidra till klimatmålen krävs att resurseffektivitet, minskad miljöpåverkan och skydd av biologisk mångfald vägs in redan i planeringens inledande skeden. Utan sådana mekanismer riskerar stora investeringar att leda till negativa konsekvenser som är svåra att hantera i efterhand. En mer systematisk samordning mellan nivåer och sektorer lyfts därför som ett sätt att säkerställa att industriella etableringar harmoniserar med både nationella klimatstrategier och lokala miljömål.

Teknologiska och innovationsmässiga utfall är en annan central dimension. Digitalisering och teknisk utveckling är nycklar för ökad resiliens och konkurrenskraft, men nyttan sprids inte alltid jämnt mellan regioner och sektorer. Flera aktörer framhåller att bättre dialog och samverkan skulle kunna påskynda spridningen av nya lösningar, minska dubbelarbete och skapa synergier. Gemensamma plattformar för kunskapsutbyte och hur data samlas in, delas, kvalitetssäkras och används av olika aktörer i omställningen kan dessutom stärka förtroendet för hur tekniken används, särskilt vad gäller integritet, säkerhet och ansvarsfull hantering av data.

Slutligen är transparens och ansvarstagande grundläggande för att upprätthålla legitimitet. Snabba beslut och informella nätverk har visat sig effektiva i akuta situationer, men de kan också skapa risker för brist på transparens och exkludering. Därför behövs öppna processer, tydlig kommunikation och systematisk uppföljning för att säkerställa att beslut fattas på ett demokratiskt och inkluderande sätt. Sammantaget visar dessa aspekter att omställningen inte bara handlar om flexibilitet och hastighet, utan om att teknik, miljö och institutionell styrka måste utvecklas parallellt för att skapa långsiktig resiliens och legitimitet.

3.2 Jämförelse med andra regioner

Under de senaste åren har Europeiska kommissionen betonat behovet av en stärkt territoriell styrning och platsbaserade policyprocesser, grundade på principen om "aktiv subsidiaritet", vilket innebär ett ökat inflytande för regioner och kommuner i EU:s beslutsfattande (Moodie et al., 2022). Territoriell styrning ses som ett verktyg för att stärka institutioner och aktörer på regional nivå (Moodie et al., 2021b). Sverige, liksom de övriga nordiska länderna, har i hög grad omfamnat denna utveckling. Regionala och lokala nivåer har traditionellt större autonomi än i många

andra europeiska länder, vilket har skapat en stark grund för platsbaserade policyer och ett decentraliserat beslutsfattande. Därför kan Sverige, utifrån ett styrningsperspektiv och baserat på erfarenhet, sägas ha en lång tradition av att kombinera lokal autonomi med strategier som kan stärka territoriell resiliens och främja den gröna omställningen.

Samtidigt innebär den starka kommunala autonomin en tydlig spänning mellan kommunernas ansvar och de nationella strategierna för omställningen. Kommunerna förväntas realisera nationella mål inom planering, bostäder och kompetensförsörjning, medan statliga myndigheter ofta saknar flexibilitet och prioriteringsförmåga i extraordinära lägen. Detta skapar situationer där lokala intressen, kapaciteter och riskbedömningar riskerar att krocka med nationella prioriteringar – särskilt i en kontext av snabb förändring, många aktörer och hög komplexitet.

I jämförelse med de andra fallen i ESPON TERRES-projektet⁴ framträder flera lärdomar som är relevanta för svensk omställningsstyrning. Exempelvis visar erfarenheter från Italien att robusta formella processer för krishantering och återuppbyggnad är avgörande för långsiktig legitimitet och för att undvika fragmentering. Latgale-fallet i Lettland illustrerar hur strategisk användning av EU-nivån kan kringgå nationella flaskhalsar och skapa snabbare lösningar, något som svenska aktörer har gjort i vissa fall, men inte systematiskt. I Latgale används framför allt europeiska regionala utvecklingsfonden som en direkt kanal för att initiera projekt, få vägledning och driva gränsöverskridande samarbeten, vilket gör det möjligt att kringgå långsamma nationella processer och hantera frågor där den lettiska staten saknar kapacitet eller prioritering. Budapest och Katalonien visar vikten av tydliga mandat och institutionell kapacitet för att undvika styrningsfragmentering, vilket blir alltmer relevant för Sverige när omställningen växer i komplexitet och antalet aktörer ökar.

I jämförelsen mellan TERRES fallen framgår att styrningsmekanismerna består av både strukturella och tillfälliga element. Det strukturella rör sådant som är inbyggt i respektive lands institutionella system, såsom Sveriges kommunala självstyre eller Italiens formaliserade krishanteringsmodeller, medan situationsbaserade lösningarna uppstod som direkta svar på kriser, exempelvis temporära samverkansform eller informella koalitioner mellan industri och kommuner. Detta indikerar att norra Sveriges omställning hittills har burits upp av en kombination av stabila institutionella ramar och improviserade lösningar som vuxit fram i realtid. Teruel i Spanien erbjuder ytterligare en lärdom genom sitt arbete med inkluderande processer för att motverka marginalisering och stärka lokalt deltagande, vilket kan inspirera Sverige att komplettera sina informella nätverk med mer strukturerade metoder för inkludering.

Lärdomar från andra europeiska regioner visar att kombinationen av tydliga mandat, robusta processer och strategisk användning av EU-nivån är avgörande för att möta framtidens utmaningar. Genom att integrera dessa insikter kan Sverige fortsätta att vara en föregångare i den gröna omställningen, samtidigt som man

⁴ De sex områdena som studerats i ESPON TERRES omfattar Övre Norrland (Sverige), Latgale (Lettland), Budapest storstadsområde (Ungern), mellersta Italien, Katalonien samt Teruel (Spanien).

stärker den territoriella styrningens kapacitet att hantera både positiva och negativa chocker på ett hållbart och inkluderande sätt. Detta ligger i linje med SVESAM utredningens slutsats om att svensk utvecklingspolitik behöver tydligare ansvarskedjor, samlad samordning och stärkt flernivåstyrning för att undvika fragmentering (Statens Offentliga Utredningar, 2025). Detta understryker att flexibilitet och handlingskraft inte kan bygga på ad hoc-lösningar i längden, utan kräver mer strukturerade former för samverkan - en tendens som också syns i erfarenheterna från norra Sverige (Tillväxtverket, 2025b).

3.3 Konflikter och spänningar i styrningsstrukturerna

*“Vi behöver ha tydliga roller och etablerade institutioner, vilket faktiskt är fallet på nationell nivå, men samtidigt behöver vi på något sätt inkorporera mer tillit, anpassningsförmåga och flexibilitet från nationell nivå ner till regional och lokal nivå – och även ta tillvara nyttan av de informella nätverken och det förtroende som finns mellan aktörer i mindre samhällen i relationen mellan stat och lokalsamhälle”
(intervju, region Västerbotten)*

Den snabba gröna omställningen i Norrbotten och Västerbotten under det senaste decenniet har skapat nya möjligheter men också betydande spänningar mellan olika nivåer och aktörer. En återkommande friktionspunkt rör de formella styrningsstrukturerna och relationen mellan stat, region och kommun, där otydliga mandat och bristande koordinering ibland försvårar planering, finansiering och riskdelning.

Informationsbox: Northvoltutvecklingen i Skellefteå

Osäkerheten kring Northvolts framtida utveckling illustrerar hur sårbara kommuner kan bli när stora industriella satsningar snabbt förändrar arbetsmarknad och samhällsplanering. Förändringen i Skellefteå och Northvolt kan ses som ett exempel på en positiv chock som blev till en negativ chock. Northvolts konkurs i mars 2025 berörde runt 4500 anställda i Skellefteå, Västerås och Stockholm, merparten av dessa lokaliserade i Skellefteå (Arbetsförmedlingen, 2025). Runt 1700 av de anställda fick arbeta kvar, resterande blev arbetsbefriande (Forsgren & Brändström, 2025). Detta har skapat behov av akuta insatser för kompetensförsörjning och social omställning (Samuelsson, 2025). Under 2025 startades en process där det amerikanska bolaget Lyten ämnar köpa Northvolts konkursbo. Köpet har däremot dragit ut länge på tiden och det är även oklart hur många som kommer få tillbaka jobbet när Lyten drar i gång produktionen igen (Goksör, 2025). Samtidigt har kommuner som Skellefteå investerat miljarder i infrastruktur och bostäder utan garantier, vilket tidigare rapporter varnar för som en systemrisk (Lundberg, 2025). En positiv kris kan därmed skapa lika stora utmaningar som en negativ – men av helt annan karaktär – och även övergå till en negativ kris.

Skellefteåfallet med Northvolt, som det beskrivs ovan, illustrerar glappet som kommuner och regioner kan uppleva mot staten: “Vi har haft dialog, men konstruktiviteten har inte funnits där”, sa en kommunal företrädare om den nationella samordningen (intervju, region Västerbotten). Samtidigt betonar regionala aktörer kravet på parallell hantering i styrning. “Allt måste ske samtidigt,

och det är ett hinder”, sa en regional aktör (intervju Region Norrbotten) men en annan betonar demografins tyngd som skärper läget. “Detta är redan en region med en åldrande befolkning ... vi behöver attrahera 100 000 personer i åldern 18–64. Att balansera dessa demografiska utmaningar är avgörande för regionens framtid” (intervju, region Norrbotten).

Lokala och regionala nivåer vittnar om att de ofta försöker anpassa sig till nationella mål, som den gröna omställningen, utan att staten fullt ut förstår hur snabbt förändringen sker och hur den påverkar andra politikområden som vård, bostadsbyggande, samhällsservice, transport och turism. Detta skapar frustration när kommuner tar stora risker för att möta nationella ambitioner men inte får tillräckligt stöd eller flexibilitet från staten (Tillväxtanalys, 2025). Flera aktörer lyfter också frågan om statens roll i själva lokaliseringen av stora investeringar, särskilt då kompetensförsörjningsbehoven varierar kraftigt mellan arbetsmarknadsregioner (intervjuer ESPON TERRES; Tillväxtverket, 2025b).

En annan friktionspunkt gäller balansen mellan formella och informella strukturer. Informella nätverk och personliga relationer har ofta varit avgörande för att snabbt mobilisera resurser när formella processer inte hinner med. En aktör beskrev tempoväxlingen så här: “I teorin visste alla om den gröna omställningen och vad planen var med den gröna industrin. Men ingen visste hur snabbt det skulle gå... över bara några månader gick vi från arbetslöshet till att ha dubbelt så många lediga jobb som arbetslösa. Det hände över en natt” (intervju, region Västerbotten). Northvolt konkursen illustrerar dessutom hur dynamiken snabbt kan skifta i motsatt riktning, att gå från akut kapacitetsbrist och inflyttningstryck till plötslig överkapacitet och stora samhällsekonomiska risker, vilket tydliggör hur känslig styrningsstrukturen är både för positiva och negativa chocker.

Kravet på parallell hantering skapar en strukturell obalans mellan planeringshorisonter och faktiska behov. Industrietableringar, bostadsbyggande och infrastrukturutveckling måste ofta ske samtidigt, men kapacitetsuppbyggnaden i kommuner och regioner är långsam och resurskrävande. När inflyttningen ökar snabbt saknas ofta både bostäder och transportlösningar för att möta efterfrågan. Detta förstärker behovet av flexibla och adaptiva styrningsmodeller som kan hantera hög förändringstakt utan att kompromissa med kvalitet eller legitimitet.

Samtidigt visar erfarenheterna att informella lösningar ofta fungerar som en viktig möjliggörare när formella system är tröga. Men utan kompletterande formella mekanismer riskerar transparens, inkludering och långsiktig legitimitet att undergrävas. Intervjuerna lyfter återkommande utmaningar kopplade till långa regulatoriska processer, bristande integrering av privata aktörer och behovet av att skapa utrymme för experimenterande. Som en aktör uttryckte det: “Vi måste kunna korta tiden för regleringsprocesser. Vi måste kunna testa nya lösningar” (intervju, Luleå kommun). Detta visar att styrningsmodellerna behöver stödja tillfälliga och innovativa arbetssätt när osäkerheten är stor.

Den mest framträdande spänningen rör lokala intressen i förhållande till nationella mål, särskilt kring markanvändning och etableringar i norra Sverige, inklusive Sápmi. Utöver gruvdrift och mineralutvinning handlar det om placering av vindkraftsparker, dragning av kraftledningar och utbyggnad av annan energinfrastruktur som krävs för den gröna omställningen. Dessa projekt innebär omfattande ingrepp i landskapet och påverkar både naturvärden och traditionella

markanvändningar. En intervjuperson varnade för att dessa frågor riskerar att bli den stora utmaningen framöver: "Om jag tittar på de kommande fem till tio åren i norra Sverige, så blir det den stora spänningen... fler företag som vill öppna gruvor och vill åt mineralerna. De som bor där kommer inte att vara nöjda, för det är där de vandrar. Det är där de har sina renar. Det är där de bor" (intervju, Luleå kommun).

En annan aktör korrigerade den vanliga föreställningen om att det finns gott om mark i regionen: "Det finns en missuppfattning att det finns mycket mark kvar i Övre Norrland ... i verkligheten tillhör det mesta samerna, militären eller är under naturreglering" (intervju, region Norrbotten). Detta understryker att konkurrensen om mark är reell och att nya etableringar ofta sker i områden med starka lokala och kulturella värden. Flera aktörer framhåller att lokala samhällen är mer benägna att acceptera projekt när konkreta nyttor tillfaller dem, exempelvis genom arbetstillfällen, förbättrad service eller ekonomisk kompensation: "Det bästa sättet att få lokalsamhällen och medborgare att delta är att säkerställa att de på något sätt kan dra nytta av projektet, som individer eller som gemenskap." (intervju, region Västerbotten). Detta knyter också an till principen om inkluderande styrning, där flera aktörer betonade behovet av en mer rättvis fördelning av både nyttor och risker i den gröna omställningen. Kommunerna lyfter särskilt att nuvarande strukturer ofta innebär att lokala nivåer bär de största operativa riskerna, medan nyttorna tillfaller nationella eller globala aktörer, vilket ytterligare förstärker behovet av mer transparent och rättvist utformade styrningsmodeller.

Många aktörer har dessutom uttryckt oro för att deras region riskerar att reduceras till en resursbas för andra. Det innebär att naturresurser och värden som finns eller skapas lokalt främst gynnar externa aktörer och inte bidrar till lokal och regional välfärd och utveckling som det annars kunde. Denna upplevelse förstärker behovet av inkluderande styrning och rättvis fördelning av nyttor.

Styrkorna i dagens system är etablerade institutioner och tydliga mandat på nationell nivå. Svagheter är fragmentering, brist på gemensamma forum och begränsad flexibilitet. Både intervjuerna för denna analys samt andra utredningar pekar på att Sverige behöver stärka sin förmåga till prioritering, koordinering och riskdelning vid stora investeringar (Statens Offentliga Utredningar, 2025; Tillväxtverket, 2025a; Tillväxtverket, 2025b; Tillväxtverket, 2025c). Detta innebär dels att etablera tydligare nationella samordningsfunktioner med mandat att agera i extraordinära lägen, dels att utveckla mer förutsägbara mekanismer för kompetensförsörjning, bostadsbyggande och kapacitetsbedömningar så att lokala och regionala nivåer inte lämnas ensamma med riskerna (Tillväxtverket, 2025b).

3.4 Koordinering av kapacitetsförflyttningar och resursmobilisering

Kapacitetsanpassning och resursmobilisering har blivit centrala teman i den pågående industriella och samhällsliga omställningen i norra Sverige. Detta är ett uttryck för det som inom ESPON TERRES benämns adaptiv resiliens, alltså anpassningsförmåga. Förmågan att omfördela, styra om och återanvända resurser (t.ex. personal, institutionell kapacitet, teknisk kompetens och organisatoriska arbetssätt) när förutsättningarna förändras snabbt. Adaptiv resiliens handlar inte bara om att "stå emot" en chock, utan om att snabbt kunna ta befintliga strukturer och sätta dem i nytt bruk, ofta i helt nya kombinationer, för att möta ett oväntat behov. I norra Sverige har detta synts tydligt när aktörer tvingats mobilisera

kompetens, omprioritera personal och skapa nya samverkansforum på mycket kort tid, vilket är kärnan i begreppet. Den snabba expansionen av nya industrier och relaterade sektorer har ställt regionen inför betydande utmaningar vad gäller att säkra kompetent arbetskraft, mobilisera och omfördela resurser såväl som institutionell kapacitet mellan olika aktörer (Tillväxtanalys, 2025).

För regionala aktörer i norra Sverige framstår styrning och kapacitetsförflyttning som några av de mest avgörande faktorerna för att stärka regionens resiliens: "Resiliens handlar inte bara om att hantera chocker, utan om att kunna anpassa sig och transformera när förutsättningarna förändras. Det kräver samverkan mellan många aktörer och nivåer.... Det handlar om att bygga kapacitet att hantera både snabba och långsamma förändringar, inte bara kriser utan även möjligheter" (Workshop III, Luleå).

Under intervjuer och workshops inom ESPON TERRES-projektet lyftes det fram att det finns ett tydligt behov av förbättrade samverkansmodeller mellan berörda aktörer. Detta gäller både formella och informella strukturer och inkluderar att bjuda in berörda parter tidigt i utvecklingsprocesser – innan färdiga lösningar presenteras. Detta gäller särskilt grupper som samerna, där sen involvering riskerar att skapa konflikter och förtroendebrist, men även den lokala befolkningen som påverkas direkt av industrietableringar. Utmaningarna handlar inte främst om brist på engagemang, utan om koordinering och tydlighet i ansvarsfördelningen. Detta pekar på ett koordinationsproblem snarare än ett engagemangsproblem. Två lokala modeller diskuterades som framgångsrika exempel på koordinering bland aktörer: Luleå-modellen och AGON.

Informationsbox: Lokala samverkansmodeller

Ett exempel på en samverkansmodell som har fått genomslag i energifrågan är Luleå-modellen. Luleå-modellen är en samverkansmodell där energibolag, industrier, kommun och myndigheter tillsammans analyserar verkliga effektbehov, identifierar flaskhalsar och skapar transparenta arbetssätt. Genom att dela data och "pressa luften ur elsystemet" kunde aktörerna tidigt frigöra effekt, vilket gjort det möjligt att planera elnätsutbyggnaden snabbare och mer träffsäkert (Hedberg, 2023). Modellen ansågs vara framgångsrik, och inspirerade ett bredare regionalt arbetssätt. Under 2025 lanserades Norrmodellen, en vidareutveckling av samma samverkanslogik, där kommuner, region, statliga myndigheter och näringsliv gemensamt ska möjliggöra den omfattande omställningen i norra Sverige, med fokus på koordination, kunskapsdelning och att undanröja systemhinder i hela Norrbotten och Västerbotten (Länsstyrelsen Norrbotten, 2025).

AGON-modellen (Accelererad Grön Omställning i Norrbotten) är en samverkansform som sedan 2021 används för att korta ledtider i den gröna industriella omställningen i Norrbotten. AGON samlar aktörer i Norrbotten som annars sällan möts, för att dela erfarenheter, bygga förståelse för varandras perspektiv och tillsammans se helheter och identifiera nya möjligheter i arbetet med den snabba gröna omställningen. Modellen bygger på strukturerat samarbete mellan kommuner, industri, bygg- och fastighetsaktörer samt statliga myndigheter, där syftet är att samordna processer, skapa samsyn och undanröja hinder som bromsar utbyggnadstakt och samhällsutveckling. AGON fungerar som en plattform för gemensam analys, dialog och åtaganden mellan aktörer, och har inspirerat flera senare arbetssätt i regionen (Länsstyrelsen Norrbotten, n.d.; Region Norrbotten, 2024).

I intervjuer och workshops med regionala och lokala myndigheter, näringsliv och utbildningsinstitutioner framkommer att kapacitet bäst kan allokeras genom samverkan och flexibla arbetsformer. Aktörer beskriver hur etableringen av nya storskaliga industriprojekt har lett till att personal och kompetens omfördelas, både inom och mellan organisationer, men att detta händer sakta och inte på ett organiserat sätt. En respondent uttryckte detta tydligt: "Roller förändras snabbt i takt med nya krav. Behovet av anpassningsbara styrningsformer är tydligt för att hantera osäkerhet och komplexitet" (intervju, region Västerbotten). Kommuner och regioner har i vissa fall omprioriterat resurser för att stödja tillståndprocesser, planering och samhällsservice kopplat till de nya investeringarna. Samtidigt har företag, särskilt inom industrin, behövt rekrytera och ibland omplacera personal för att snabbt kunna bemanna nya projekt eller produktionslinjer. Men detta innebär också att medarbetare ofta måste ta till sig ny kunskap snabbt, vilket kan vara mycket utmanande.

Hur styrning, policyinitiativ, tillståndsgivning och planering samverkar påverkar direkt om kapacitet kan flyttas dit den behövs. Intervjuerna visar att nationella myndigheter behöver tydligare samordningsuppdrag redan i tidiga skeden för att underlätta kapacitetssuppleering och samordning mellan nivåer. Samtidigt utvecklar regionala aktörer egna strategier för kompetensförsörjning och utbildning, ofta i nära dialog med näringslivet. Tillståndprocesser har i vissa fall anpassats för snabbare handläggning, även om komplexa regelverk och avvägningar mellan olika intressen fortsatt skapar tröghet. Oro uttrycks över att mycket av detta

sker improviserat och utan långsiktigt stödjande strukturer, trots tydligt behov av en mer systematiserad process.

Informationsbox: Exempel på nationell respons på den gröna omställningen

Responsen på den gröna omställningen i norra Sverige har varit mångfacetterad och involverat olika aktörer. Följande är exempel (inte uttömmande) på nationell respons i den gröna omställningen.

- Arbetsförmedlingens samordningskansli för industrietableringarna i norra Sverige upprättades med fokus på de kompetenser som behövs i den gröna omställningen och den samhällstransformation som sker parallellt i norra Sverige (Sternlund, 2022).
- Regeringen utsedde år 2020 en samordnare med uppdrag att främja koordineringen av initiativ som är betydelsefulla för den hållbara omställningen av näringslivet och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län (Regeringskansliet, 2022).
- I juni 2024 publicerades en övergripande strategi för den gröna omställningen och den samhällstransformation som följer i Övre Norrland. Strategin omfattar sju målområden som regeringen bedömer som särskilt viktiga för regionens utveckling (Klimat- och näringslivsdepartementet, 2024).
- Under 2024 inrättade regeringen ett grönt accelerationskontor med två industrisamordnare. Syftet är att snabba på industrins gröna omställning genom koordinering av inblandade offentliga och privata aktörer samt identifiera och försöka lösa investerings- och etableringshinder (Regeringskansliet, 2024).

Erfarenheterna från intervjuer och workshops visar också att mekanismer för snabb omställning i praktiken ofta bygger på informella nätverk och personliga relationer. "Den formella styrningsstrukturen är inte utformad för att möjliggöra en snabb process. I praktiken har det därför blivit avgörande att det finns starka informella nätverk och personliga relationer mellan nyckelaktörer" (intervju, region Norrbotten). När aktörer har en historia av samarbete och förtroende för varandra kan de tillsammans lösa akuta utmaningar och förbättra samverkan mellan olika aktörer.

Erfarenheterna från intervjuer och workshops i norra Sverige visar att kapacitet kan flyttas mellan aktörer genom samverkan och flexibla arbetsformer, men att mekanismer för snabb omställning behöver stärkas. Omfördelning av personal och resurser vid nya projekt är ett tydligt exempel på hur regionen försöker möta de utmaningar och möjligheter som den gröna omställningen innebär. Förmågan att snabbt mobilisera resurser, anpassa styrningsmodeller och skapa effektiva samverkansformer framstår som avgörande för att regionen ska kunna dra nytta av de möjligheter som omställningen innebär, samtidigt som sociala och territoriella utmaningar hanteras på ett hållbart sätt.

3.5 Konceptuellt ramverk: centrala dimensioner av styrning och resiliens

Som tidigare påpekats handlar styrning om långt mer än formella institutioner och regelverk – den omfattar även de nätverk, samverkansformer och informella

strukturer som möjliggör snabb anpassning och gemensam problemlösning. Dessa former av styrning utgör i dag snarare norm än undantag inom modern utvecklingspolitik. Analysen visar därför att en central fråga i detta sammanhang är hur styrningen anpassas, stärks eller tillfälligt omformas när regioner utsätts för både positiva och negativa chocker.

På basis av denna analys presenteras i tabell 1 ett potentiellt konceptuellt ramverk för att förstå och följa upp hur väl en region förmår navigera omställningens möjligheter och utmaningar. De identifierade dimensionerna fungerar som ett flexibelt ramverk som kan operationaliseras och anpassas efter syfte, kontext och tillgängliga data. Ramverket utgör en av rapportens centrala slutsatser. Det erbjuder en samlad struktur för att tydliggöra nuläget och identifiera vilka delar av styrningssystemet som behöver stärkas för att omställningen ska vara resiliënt och inkluderande över tid, och belyser samtidigt utvecklingsområden som är viktiga inför framtida utmaningar.

Tabell 1. Konceptuellt ramverk: potentiella dimensioner och indikatorer för resilient styrning i omställningsprocesser

Kluster	Centrala dimensioner	Vad dimensionen fångar	Relevans för styrning och resiliens	Exempel på möjlig operationalisering (indikatorer)
Institutionell styrning och kapacitet	Lokal/regional autonomi	I vilken utsträckning beslut och resurser för omställningen hanteras nära berörda samhällen	Hög autonomi möjliggör anpassning till lokala förutsättningar, stärker legitimiteten och förbättrar förmågan att möta verkliga behov, men förutsätter tillräcklig lokal kapacitet	Analys av beslutsnivåer i centrala omställningsfrågor; intervjuer om upplevt handlingsutrymme hos kommuner och regioner; genomgång av finansieringsflöden.
	Tydlighet i rollfördelning	Hur ansvar och mandat är fördelade mellan stat, region, kommun och andra aktörer.	Tydliga roller minskar risken för dubbelarbete och konflikter, förbättrar samverkan och gör styrningen mer effektiv	Kartläggning av formella ansvarsdokument; aktörers upplevelse av ansvarsfördelning i intervjuer eller workshops; analys av återkommande samordningsproblem.
	Institutionell kapacitet för "positiva chocker"	Offentliga aktörers förmåga att hantera snabb tillväxt, nya krav och oväntade möjligheter.	Möjliggör snabb anpassning, omprioritering och resursmobilisering vid förändrade förutsättningar.	Fallstudier av hur organisationer hanterat oväntad tillväxt; analys av interna beslutsprocesser och omprioriteringar.
	Flexibilitet i finansiering	Möjlighet att snabbt omfördela resurser vid förändrade behov.	Förhindrar fördröjningar och möjliggör snabb respons, vilket ökar resiliensen.	Analys av finansieringsreglers flexibilitet; exempel på omfördelning av medel; upplevda hinder för snabb resursanvändning.
	Uppföljning av långsiktiga mål	System för att följa upp omställningens bidrag till klimatmål, social inkludering och ekonomisk utveckling.	Möjliggör justeringar och säkerställer att insatser leder mot övergripande hållbarhetsmål.	Genomgång av mål- och uppföljningssystem; analys av hur ofta mål följs upp och används i styrning.
Samverkan och flernivåstyrning	Tillgång till och användning av data och kunskap	Aktörers tillgång till relevant information samt data delning mellan nivåer och sektorer.	Förutsättning för evidensbaserade beslut och effektiv styrning.	Kartläggning av datakällor och delningsstrukturer; aktörers upplevelse av kunskapsunderlag; exempel på evidensbaserade beslut.
	Samverkansfrekvens och kvalitet	Hur ofta och hur effektivt aktörer samarbetar i formella och informella forum.	Avgörande för informationsdelning, förtroendeskapande och snabb hantering av komplexa utmaningar.	Inventering av samverkansforum; kvalitativ bedömning av mötens funktion och resultat; aktörers upplevelse av förtroende och informationsdelning.
	Gränsöverskridande samarbete	Förekomst och kvalitet på samarbeten med närliggande regioner i Finland och Norge, särskilt kring arbetskraft, infrastruktur och policyutveckling.	Möjliggör gemensamma lösningar på delade utmaningar och stärker regional resiliens i ett gränsöverskridande sammanhang.	Identifiering av gemensamma initiativ och projekt; dokumentanalys av avtal och samarbetsstrukturer; intervjuer om praktiskt mervärde av samarbetet.
	Kapacitet för tvärsektoriell samordning	Hur väl olika sektorer samordnas (industri, utbildning, bostäder, transport m.fl.).	Minskar flaskhalsar och skapar synergier som stärker regionens samlade resiliens.	Fallstudier av sektorsövergripande initiativ; analys av samordningsstrukturer; identifiering av flaskhalsar och synergier.
	Hantering av kumulativa effekter	Om styrningen tar hänsyn till samlade effekter av flera samtidiga projekt och investeringar, exempelvis angående miljö, samhälle och infrastruktur.	Nödvändig för att undvika negativa synergier och säkerställa helhetssyn och hållbar utveckling.	Analys av planerings- och tillståndsprocesser; exempel på helhetsbedömningar; identifiering av samordningsbrister.

Kluster	Centrala dimensioner	Vad dimensionen fångar	Relevans för styrning och resiliens	Exempel på möjlig operationalisering (indikatorer)
Delaktighet, legitimitet och rättvisa	Medborgar- och intressentdeltagande	Graden av faktisk delaktighet för medborgare, det samiska folket och civilsamhälle i beslutsprocesser.	Stärker beslutens legitimitet och bidrar till mer hållbara och accepterade lösningar.	Genomgång av deltagandeformer i planeringsprocesser; analys av vilka grupper som bjuds in och när; upplevd möjlighet att påverka enligt deltagare.
	Inkludering av sårbara grupper	Om och hur särskilda grupper, såsom samer, unga och nyanlända, inkluderas i omställningsarbetet.	Minskar risken för ökade ojämlikheter och bidrar till social rättvisa och långsiktig hållbarhet.	Kartläggning av riktade insatser; analys av representation i samråd; kvalitativa exempel på hur perspektiv från sårbara grupper påverkat beslut.
	Rättvis resursfördelning	Om lokalsamhällen får en rimlig andel av vinster och investeringar från omställningen.	Avgörande för social hållbarhet och långsiktigt stöd för omställningsprocessen.	Genomgång av kompensations- och investeringsmekanismer; lokala aktörers upplevelse av rättvisa; fallstudier av fördelnings effekter.
	Transparens i beslutsprocesser	Öppenhet i beslutsvägar, dokumentation och motiveringar.	Bygger förtroende och minskar risken för konflikter och misstänksamhet.	Analys av tillgång till beslutsunderlag; upplevd transparens bland berörda aktörer; exempel på hur beslut kommuniceras.
	Konflikthanteringsmekanismer	Förekomst och effektivitet av strukturer för dialog, medling och konfliktlösning, för att hantera intressekonflikter (till exempel mellan industri, lokalsamhälle och det samiska folket).	Möjliggör konstruktiv hantering av intressekonflikter och minskar risken för långdragna processer.	Kartläggning av formella och informella konfliktlösningsprocesser; fallstudier av hanterade konflikter; aktörers förtroende för mekanismerna.
Lärande, anpassning och resiliens	Lärandemekanismer	Förekomst av systematiskt erfarenhetsutbyte, uppföljning och policyanpassning.	Stärker långsiktig styrningskvalitet och förmågan att hantera framtida utmaningar.	Identifiering av rutiner för uppföljning och lärande; exempel på policyjusteringar baserade på erfarenheter; aktörers syn på lärandekultur.
	Resiliens mot externa chocker	Förmågan att hantera oväntade negativa händelser såsom marknadsförändringar eller kriser.	Avgörande för beredskap, snabb mobilisering av resurser och strategisk anpassning.	Analys av beredskapsplaner; erfarenheter från tidigare kriser; hur snabbt styrningen anpassats vid förändrade förutsättningar.

4 Strategiska slutsatser för framtidens styrning i den gröna omställningen

Den gröna omställningen i norra Sverige har under de senaste åren utgjort ett omfattande stresstest för Sveriges styrningssystem. De snabba industriella expansionsprocesserna, de svängande marknadslägena och de allt mer komplexa kraven på samverkan mellan nationell, regional och lokal nivå har tillsammans skapat en situation där styrningens kvalitet blivit direkt avgörande för både ekonomiska och sociala utfall. Analysen visar att styrningen fungerar bäst när lokala och regionala aktörer ges möjlighet att agera snabbt och koordinerat genom en kombination av formella strukturer och förtroendebaserade, informella nätverk. Där roller och mandat tydliggjorts i ett tidigt skede har processer för tillstånd, planering och resursmobilisering kunnat genomföras betydligt mer effektivt, samtidigt som kostnader, konflikter och onödiga ledtidsluster reducerats. Där sådan tydlighet har saknats har omställningen i stället präglats av flaskhalsar, oklara ansvarsförhållanden och fördröjningar som påverkat både legitimitet och systemets samlade kapacitet.

I takt med att omställningen intensifierats har de institutionella ramarna blottlagts på ett sätt som tydligt synliggör deras begränsningar. De formella styrningsstrukturerna har spelat en viktig roll genom att säkerställa rättssäkerhet, transparens och likabehandling, men deras inneboende tröghet och sekventiella arbetssätt har ofta varit dåligt anpassade till den hastighet och samtidighet som omställningen krävt. Detta gäller särskilt processer kring tillstånd, fastighetsbildning, infrastruktur och andra myndighetsfunktioner där handläggningstiderna inte har förmått möta de akuta behoven, och där sektorsvisa stuprör försvårat möjligheten att skapa en gemensam helhetssyn. Resultatet har blivit ett återkommande behov av improvisation på lokal och regional nivå, där informella relationer, tillit och gemensamma problemlösningspraktiker har behövt kompensera för brister i nationell koordinering.

Väl fungerande styrning i den gröna omställningen framträder i materialet som ett samspel mellan processer, strukturer och relationer som tillsammans möjliggör en snabb och koordinerad samhällsomvandling utan att legitimitet eller rättssäkerhet går förlorad. Transparens i form av öppna beslutsvägar, tillgänglig dokumentation och delad data framstår som helt avgörande för att bygga förtroende, skapa förutsägbarhet och förebygga konflikter. Detta blir särskilt tydligt i de regionala samverkansmodellerna, där gemensamma lägesbilder, delade analyser och systematisk kunskapsdelning har skapat mer träffsäkra beslut och högre effektivitet. Lika centralt är rättssäkerheten: flera aktörer betonar att snabbhet och koordinering aldrig får ske på bekostnad av tydliga beslutsvägar eller lagstadgade principer, och att legitimiteten i styrningen i hög grad vilar på en balans mellan flexibilitet och tydliga institutionella ramar.

I samma anda framträder tidig och genuin inkludering av berörda aktörer som en central komponent i väl fungerande styrning. När kommuner, regioner, staten, näringslivet, civilsamhället, det samiska folket och medborgare involveras på ett tidigt stadium – innan lösningar formuleras och beslut fattas – skapas både högre

legitimitet och större träffsäkerhet i de åtgärder som vidtas. Detta gäller i synnerhet frågor som rör markanvändning, energi, infrastruktur och andra områden där konfliktriskerna är stora. Rättvisa, både i process och fördelning, framstår som en grundläggande princip: lokalsamhällen och det samiska folket måste kunna se konkreta nyttor av de förändringar de påverkas av, annars riskerar omställningen att tappa sitt sociala stöd. Tabell 2 visar på hur man kan koppla de ovan nämnda dimensionerna med tillhörande indikatorer till ekonomiska och sociala utfall.

Tabell 2: Varför spelar dimensionerna och indikatorerna roll? Koppling till ekonomiska och sociala utfall

Dimensioner	Mekanism → Ekonomiska utfall	Mekanism → Sociala utfall
Tydliga roller + samordning	Kortare ledtider i tillstånd/planering; minskat dubbelarbete → kostnadsbesparingar; snabbare investeringsgenomförande	Mindre friktion mellan aktörer → tillit och förutsägbarhet
Transparens	Bättre beslutsunderlag → färre felinvesteringar; frigör "låst" kapacitet (ex. överbokad effekt) → effektivare resursallokering	Ökad begriplighet → upplevd legitimitet och minskad misstänksamhet
Deltagande & rättvisa	Ökad lokalisering av värdekedjor → starkare lokal/regional ekonomi	Social licens för projekt; högre acceptans; minskade konflikter
Flexibilitet & lärande	Snabb omställning vid chocker → resiliens och bibehållen produktionsförmåga	Mindre social stress vid förändringar; inkluderande anpassningar
Data- & kunskapsdelning	Träffsäkrare dimensionering (bostäder, utbildning, nät) → kapacitetsmatchning	Evidensbaserad dialog; minskade rykteseffekter

Flexibilitet och anpassningsförmåga återkommer som nyckelfaktorer i analysmaterialet. Regionen har utsatts för både positiva och negativa chocker, och de styrningsmodeller som fungerat bäst är de som kunnat införa temporära lösningar, omfördela resurser och lära av erfarenheter. Lärande och systematisk uppföljning pekas ut som nödvändiga mekanismer för att säkerställa att policys anpassas kontinuerligt och att både framgångar och misslyckanden omsätts i utvecklad styrning. Detta blir särskilt viktigt i områden som kompetensförsörjning, där tydliga roller, gemensamma prognoser och samordnade arbetsformer visat sig avgörande för att utbildningssystem och arbetsmarknad ska kunna reagera i takt med omställningen.

Samordning mellan sektorer och nivåer framträder som ytterligare en grundläggande dimension. Den gröna omställningen påverkar industri, bostadsförsörjning, utbildning, transporter, energi och samhällsservice samtidigt, vilket kräver att styrningen förmår hantera alla dessa områden i parallella flöden snarare än i sekventiella. När data delas öppet och när dialogen mellan aktörer är regelbundna och systematiska minskar risken för felallokering av resurser, vilket i

sin tur ger både ekonomiska och sociala vinster. Erfarenheter från regionen visar att tidig datadelning inte bara frigör kapacitet, utan också förbättrar kvaliteten i planeringen och ökar förtroendet mellan aktörerna.

Trots dessa positiva exempel visar utvärderingen att styrningssystemet i sin helhet fortfarande saknar tydliga strukturer för att säkerställa att processen leds koordinerat. Otydlighet kring vem som bär ansvar och vem som har mandat att initiera eller prioritera processer framstår som en av de mest grundläggande orsakerna till fragmentering och fördröjningar. I flera fall rapporteras att dessa steg förbises eftersom fokus snabbt hamnar på att "komma igång", vilket gör att viktiga institutionella förutsättningar aldrig etableras. Detta ökar graden av improvisation, förstärker risken för ojämlikhet mellan kommuner och skapar en beroendekedja av informella strukturer som inte är långsiktigt hållbar.

Utifrån det samlade materialet kan en ideal modell för resilient styrning identifieras. Den bygger på robusta, tydliga och rättssäkra formella strukturer, kombinerade med flexibilitet, experimentutrymme och förtroendebaserad samverkan. Det handlar om ett system där roller är klara, där data är öppen och tillgänglig, där det samiska folket, civilsamhälle och lokalsamhällen involveras tidigt, där nyttor och risker fördelas rättvist och där temporära snabbspår kan aktiveras i extraordinära situationer utan att urholka legitimiteten. Det handlar också om att institutionaliserade modeller för samverkan liknande dem som redan utvecklats i norra Sverige görs till del av en nationell styrningspraktik, snarare än att förbli lokala undantag. Denna ideala modell förutsätter dessutom att en nationell funktion med tydligt mandat att koordinera och prioritera inrättas, så att de strukturella kapacitetsbristerna inte faller oproportionerligt på kommunerna och så att helhetsperspektivet inte går förlorat i sektorsvisa processer.

Sammanfattningsvis visar utvärderingen att välfungerande styrning i den gröna omställningen förutsätter en kombination av effektivitet och legitimitet: snabb koordination, kortare ledtider och optimerad resursanvändning måste gå hand i hand med transparens, rättssäkerhet, deltagande och rättvisa. Där dessa principer realiserats har både ekonomiska vinster och starkare socialt stöd uppnåtts, vilket lagt grunden för en mer resilient och hållbar omställning. För att långsiktigt möta framtidens utmaningar behöver Sverige tydliggöra roller, stärka institutioner och samtidigt integrera den tillit, flexibilitet och handlingskraft som visat sig så avgörande på lokal och regional nivå. Genom att förena robusta formella processer med adaptivitet och förtroendebaserad samverkan kan landet fortsatt vara en föregångare i den gröna omställningen och samtidigt stärka både den sociala legitimiteten och den territoriella resiliensen.

Frågor för vidare diskussion

I vilken utsträckning har offentliga aktörer tillräckligt handlingsutrymme, resurser och kunskap för att styra omställningen effektivt?

I vilken utsträckning är styrningen förmögen att samordna aktörer, sektorer och geografier i en snabb och komplex omställning?

I vilken utsträckning uppfattas omställningen som rättvis, transparent och legitim av dem som berörs?

I vilken utsträckning har styrningssystemen förmåga att lära, anpassa sig och stå emot framtida osäkerhet?

Hur kan långsiktiga mekanismer för datadelning, gemensamma lägesbilder och kunskapsinfrastruktur byggas upp, så att koordinering inte enbart bygger på personberoende informella nätverk?

Hur bör staten, regioner och kommuner dela risker och ansvar vid stora investeringar för att motverka att lokala nivåer överbelastas ekonomiskt och organisatoriskt, särskilt när nyttor tillfaller nationella eller privata aktörer?

5 Referenser

Andreasson, U. (2017) *Trust – the Nordic Gold*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers. ANP 2017:737. ISBN 978-92-893-5037-2.
<http://dx.doi.org/10.6027/ANP2017-737>

Arbetsförmedlingen. (2025, 12 mars). Northvolt i konkurs – så hjälper Arbetsförmedlingen de berör. Hämtad 21 januari 2026 från:
<https://arbetsformedlingen.se/om-oss/press/nyheter/nyhetsarkiv/2025-03-12-northvolt-i-konkurs---sa-hjalper-arbetsformedlingen-de-berorda>

Brunetta, G., Ceravolo, R., Barbieri, C. A., Borghini, A., de Carlo, F., Mela, A., Beltramo, S., Longhi, A., De Lucia, G., Ferraris, S., Pezzoli, A., Quagliolo, C., Salata, S., & Voghera, A. (2019). Territorial Resilience: Toward a Proactive Meaning for Spatial Planning. *Sustainability*, 11(8), 2286. <https://doi.org/10.3390/su11082286>

ESPON. (2022). [TERRES] *Territorialising Resilience: Transforming Europe for an Age of Crisis*. <https://www.espon.eu/projects/terres-territorialising-resilience-transforming-europe-age-crisis>

ESPON. (2025). *Territorialising Resilience: Transforming Europe for an Age of Crisis (TERRES)*. ESPON EGTC, 2025. https://www.espon.eu/sites/default/files/2026-01/terres_final-report.pdf

ESPON EGTC & Spatial Foresight GmbH (2025) *Territorial governance of non-standard geographies (NoStaGeo): Industrial transition from brown to green steel production in Norrbotten, Sweden*. Luxembourg: ESPON.
<https://www.espon.eu/projects/territorial-governance-non-standard-geographies-nostageo>

Forsgren, T., & Brändström, M. (2025, 31 mars). 1 700 anställda blir kvar på Northvolt. SVT Nyheter. Hämtad 21 januari 2026 från:
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/uppgifter-halften-far-ga-fran-northvolt>

Goksör, J. (2025, 23 december). Northvolt-köp "tar längre tid än väntat". SvD Näringsliv. Hämtad 21 januari 2026 från: <https://www.svd.se/a/7p0VPv/northvolt-kop-tar-langre-tid-an-vantat>

Hedberg, L. (2023, 22 augusti). *Luleåmodellen bidrar till klimatnytta och omställning i hela Sverige*. Vårt Luleå. Hämtad 18 december 2025 från: <https://www.vartlulea.se/arkiv/aktuellt/luleamodellenbidrartillklimatnyttaochomstallningihelasverige.5.15d2f888189c0146a12b8ce.html>

IVA. (2024). *Industrisatsningarna i norra Sverige - Ett kunskapsunderlag för vägledning av djupare analys från Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien*. <https://www.iva.se/contentassets/82aa744216df48979239569be2162df9/industrisatsningarna-i-norra-sverige.pdf>

Klimat- och näringslivsdepartementet. (2024). *Strategi för nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbottens och Västerbottens län*. [strategi-for-nyindustrialiseringen-och-samhallsomvandlingen-i-norrbottens-och-vasterbottens-lan-.pdf](https://www.regeringen.se/contentassets/8e9b848837ae4cecab7e6a380a9a0b51/rapport-fran-samordnaren-for-samhallsomstallning-vid-storre-foretagsetableringar-och-foretagsexpansioner-i-norrbotten-och-vasterbotten.pdf)

Lapidus, A. (2025, 29 mars). *Efter Northvolt – nu riktas blickarna mot Stegra*. Ekonomikanalen. <https://efn.se/efter-northvolt-nu-riktas-blickarna-mot-stegra>

Larsson, P. (2022). *Rapport från samordnaren för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/8e9b848837ae4cecab7e6a380a9a0b51/rapport-fran-samordnaren-for-samhallsomstallning-vid-storre-foretagsetableringar-och-foretagsexpansioner-i-norrbotten-och-vasterbotten.pdf>

Larsson, P. (2024). *Rapport från ett skeende - Om bostäders betydelse för klimatomställning och återindustrialisering*. Regeringskansliet. <https://www.regeringen.se/contentassets/b571d8b97cb84af98b77fb8ed471b341/rapport-fran-ett-skeende.pdf>

Lundberg, S. (2025). *Risker i den gröna omställningen: En analys av industrisatsningarna i norra Sverige*. SNS Förlag. <https://snsse.cdn.triggerfish.cloud/uploads/2025/08/risker-i-den-grona-omstallningen.pdf>

Länsstyrelsen Norrbotten. (2025, 16 september). *Nu startar Norrmodellen - samverkan ska möjliggöra omställningen i norr*. Hämtad 18 december 2025 från: <https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/om-oss/nyheter-och-press/nyheter---norrbotten/2025-09-16-nu-startar-norrmodellen---samverkan-ska-mojliggora-omstallningen-i-norr.html>

Länsstyrelsen Norrbotten. (n.d.). *AGON*. Hämtad 18 december 2025 från: <https://www.lansstyrelsen.se/norrbotten/om-oss/vart-uppdrag/agon.html>

Montin, S., & Hedlund, G. (2009). Governance som interaktiv samhällsstyrning: gammalt eller nytt i forskning och politik? I *Governance på svenska* (1:a uppl., s. 7–36). https://santerus.se/data/pdf/governance_pa_svenska_smakprov.pdf

Moodie, J., Tapia, C., Löfving, L., Gassen, N. S., & Cedergren, E. (2021a). Towards a territorially just climate transition—Assessing the Swedish EU territorial just transition plan development process. *Sustainability*, 13(13), 7505. <https://doi.org/10.3390/su13137505>

Moodie, J. R., Wøien Meijer, M., Salenius, V., & Kull, M. (2021b). Territorial governance and smart specialisation: Empowering the sub-national level in EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*, 11(7), 1392–1412.
<https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1905542>

Nordregio. (n.d.). ESPON TERRES. Hämtad 15 december 2025 från:
<https://nordregio.org/research/espon-terres/>

OECD. (2024). *Green industrial policies for the net-zero transition*. OECD Net Zero+ Policy Papers No.2.
https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/10/green-industrial-policies-for-the-net-zero-transition_1e066699/cc326d3-en.pdf

OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en>.

Regeringskansliet. (2022). Regeringen satsar fortsatt på samordning av näringslivets hållbara omställning i norra Sverige.
<https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/12/regeringen-satsar-fortsatt-pa-samordning-av-naringslivets-hallbara-omstallning-i-norra-sverige/>

Regeringskansliet. (2024). Grönt accelerationskontor ska öka takten i industrins omställning. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2024/06/gront-accelerationskontor-ska-oka-takten-i-industrins-omstallning/>

Region Norrbotten. (2024). *Norrbotten: Industriomställningen och dess samhällsekonomiska effekter*.
<https://utvecklanorrbotten.se/media/gy5gswwho/gron-industrialisering-nb-webb.pdf>

Saito-Jensen, M. (2015). Multilevel Governance Theory. In *Theories and Methods for the Study of Multilevel Environmental Governance* (pp. 2–6). Center for International Forestry Research. <http://www.jstor.org/stable/resrep02152.5>

Samuelsson, P. (2025, 8 oktober). Efter Northvolts konkurs – Skellefteå kommun tappar 200 miljoner. SVT Nyheter. Hämtad 21 januari 2026 från:
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/vasterbotten/efter-northvolts-konkurs-skelleftea-kommun-tappar-200-miljoner>

Schultz, L., Folke, C., Österblom, H., & Olsson, P. (2015). Adaptive governance, ecosystem management, and natural capital. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 112(24), 7369–7374.
<https://doi.org/10.1073/pnas.1406493112>

Shaneh, A., Moodie, J., Tapia, C., Giacometti, A. & Cedergren, E. (2025) 'Understanding Territorial Governance Dynamics in the Swedish EU Territorial Just Transition Planning Processes: Lessons for the Western Balkans', in Berisha, E., Moodie, J., Allkja, L. & Jeftić, M. (eds) *The Palgrave Handbook of Just Green Transitions in the Western Balkans and Beyond*. Cham: Palgrave Macmillan.
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-95075-9>

Statens Offentliga Utredningar. (2025). *Ökad tydlighet, stärkt samverkan – förutsättningar för framtidens utvecklingspolitik. Delbetänkande av SVESAM – Utredningen för Sveriges sammanhållna utveckling*. SOU 2025:85.
<https://www.regeringen.se/contentassets/4e8ab7fed0954243b9adec7ebe053e5e/okad-tydlighet-starkt-samverkan--forutsattningar-for-framtidens-utvecklingspolitik-sou-202585.pdf>

Sternlund, H. (2022, 1 juni). Så ska Arbetsförmedlingen locka arbetskraft till industrisatsningarna i norr. *SVT Nyheter*. Hämtad 15 december från:
<https://www.svt.se/nyheter/lokalt/norrbottnen/sa-ska-arbetsformedlingen-locka-arbetskraft-till-den-nya-industrisatsningarna>

Sveriges Kommuner och Regioner. (2020). *Att hantera komplexa samhällsutmaningar – organisera, styra och leda i samverkan*.
<https://kunskapsstyrningvard.se/download/18.583b3b0c17e40e3038448c1a/1642425653755/7585-889-0.pdf>

Sveriges Kommuner och Regioner. (2023). *Vem ska stå för risken? Om omvandlingen till grön industri i Sverige*.
<https://extra.skr.se/download/18.3cd0d917188ba187434942c6/1695990963493/Vem-ska-sta-for-risken.pdf>

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

Tillväxtanalys. (2024). *Ny kraft i norr - Grön omställning och norra Sveriges arbetskraftsbehov fram till 2035*. Rapport 2024:12.
https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.706c70df1932999ea34548c5/1732030039286/Rapport_2024_12%20Ny%20kraft%20i%20norr.pdf

Tillväxtanalys. (2025). *Att landa en gigainvestering Erfarenheter och lärdomar från ett kommunalt perspektiv*. Rapport 2025:01.
https://www.tillvaxtanalys.se/download/18.2451fc16194646f163967ef3/1741005240648/Rapport_2025_01%20Att%20landa%20en%20gigainvestering.pdf

Tillväxtverket. (2023a). *Att utveckla och stärka regionernas arbete med hållbar utveckling inom det regionala utvecklingsarbetet*. Dnr Å 2019–751.
<https://tillvaxtverket.se/download/18.3ffa8eee18b37d20a857f8b/1697614935796/Slutrapport%20H%C3%A5llbar%20regional%20utveckling.pdf>

Tillväxtverket. (2023b). *Företagens gröna omställning - Drivkrafter, hinder och stödbehov*. Rapport 0458.
[https://tillvaxtverket.se/download/18.3611508918c431c7844271d7/1702283504596/F%C3%B6retagens%20gr%C3%B6na%20omst%C3%A4llning%20\(1\).pdf](https://tillvaxtverket.se/download/18.3611508918c431c7844271d7/1702283504596/F%C3%B6retagens%20gr%C3%B6na%20omst%C3%A4llning%20(1).pdf)

Tillväxtverket. (2024). *Territoriella perspektiv på grön industrialisering*. Rapport 0488.
https://tillvaxtverket.se/download/18.703cfeab198977f2d542564d/1755076460622/Policy%C3%B6versikt_ESPON2023.pdf

Tillväxtverket. (2025a). *Kompetensförsörjning och Befolkningsutveckling - En studie av Norra Norrland*. Rapport 0514.
https://tillvaxtverket.se/download/18.5fc13141196f65c9cf8200e0/1747997394932/TG%20-%20V12%20rapport%20om%20kompetensfo%CC%88rjning%20i%20Norra%20Sverige_250522.pdf

Tillväxtverket. (2025b). *Vem bryr sig om oss? Om relationen mellan kommuner och myndigheter vid större företagsinvesteringar*. Rapport 0520.
<https://tillvaxtverket.se/download/18.75d6de291976258fee4c6023/1750326863366/Rapport-0520.pdf>

Tillväxtverket. (2025c). *Nyindustrialiseringen och samhällsomvandlingen i Norrbotten och Västerbotten - Delrapport 2*. Diarienummer: Ä2023-2658.
<https://tillvaxtverket.se/download/18.3e431ef919667f7a8c43fe43/1745820355459/250409%20delrapport%202%20%C3%842023-2658.pdf>

UNDP. (2023). *Managing Complexity While Building Consensus - The Governance of a Fair Green Transition*. Governance Nexus Series 01



Du kan ladda ned Tillväxtverkets publikationer på tillvaxtverket.se.

© Tillväxtverket

Stockholm, mars 2026

Digital: ISBN 978-91-90068-49-6
0554

Har du frågor om den här publikationen, kontakta:

Gustaf Norlén

Telefon, växel 08-681 91 00