

– FoUI RAPPORT 92:2022 –

Omställningsförmåga

Norrbottens Kommuners omvärldsanalys 2022

Johan Hörnemalm
Catarina Lundqvist
Benitha Eliasson



FoUI
**NORRBOTTENS
KOMMUNER**

Förord

Norrbottnens Kommuners FoUI-miljö (Forskning och utveckling/innovation) har funnits sedan 2014 och har som uppdrag att stödja en behovsgrundad kunskapsbildning i länets 14 kommuner, där utvecklings- och forskningsaktiviteter främjar lärande och verksamhetsutveckling. Som en del i uppdraget arbetas varje år fram en omvärldsanalys kopplat till förbundets verksamhetsplan. Detta görs för att tillhandahålla omvärldsbevakning inom kommunalregionala frågor/områden utifrån förbundets inriktningsmål. Målen handlar bland annat om att stärka kommunsamarbete, öka innovationsförmåga samt bidra till hållbar samhällsbyggnad i kommunerna.

Föreliggande omvärldsanalys är en utvecklad version av den analys som ingår i Norrbottens Kommuners verksamhetsplan för 2022. Huvudtemat för omvärldsanalysen är omställningsförmåga. Som en genomgående röd tråd beskrivs viktiga strukturella faktorer, avvägningar och balansgångar som blir centrala när globala beroenden och risker blir alltmer uppenbara i vardagen. Till följd av exempelvis ökande globalisering, individualisering och digitalisering ställs vår omställningsförmåga på prov. Det kan handla om globala risker kring miljö och hälsa, snabb teknikutveckling, nya kommunikationsformer, förändrade kompetenskrav och så vidare. Något som påverkar oss i vardagslivet med nära och kära, inom föreningslivet och på arbetsplatser samt andra samhällsarenor där vi ingår i olika roller.



Denna omvärldsanalys gör nedslag kring omställningsförmåga med fokus på klimat, hållbar samhällsutveckling och vår framtida välfärd. Det regionala sammanhanget handlar till stor del om den offensiva position som Norrbotten och Västerbotten intagit när det gäller omställning av samhällen och industriella verksamheter i en mer hållbar riktning. Omvärldsanalysen lyfter ett urval förändringsfaktorer och perspektiv som har bäring på kommunala förutsättningar och kommuners förmåga till omställning utifrån utvecklingen i länet. Analysen arbetades fram under sista delen av 2021, varför krigsutbrottet i Ukraina och de geopolitiska följderna till stor del saknas innehållsligt. Detta trots att konsekvenserna är stora, såväl kort- som långsiktigt.

I figuren till höger på denna sida kan du ta del av teman kring omställningsförmåga som särskilt lyfts fram i denna omvärldsanalys.

Innehåll

Inledning.....	1
Den offensiva positioneringen i norr.....	1
Klimatomställning i en globaliserad värld	2
Hållbarhetsarbetets komplexitet, dynamik och attraktivitet.....	4
Balansgångar för hållbar samhällsomställning.....	5
Platsens betydelse, rörlighet och vikten av samverkan	7
Pandemins påverkan och omställningsbehov i välfärden.....	8
Livslångt lärande och stärkt kompetensförsörjning.....	10
Referenser.....	13

Inledning

Under de senaste åren har den globala världen på ett mer genomgripande sätt påverkat oss i det lokala livet, i kärnan av vardagen. Effekterna av att vara en del av en större omvärld har gjort sig påmind i uppenbara beroenden över geografiska och samhälleliga gränser. Distanserat socialt utbyte, sårbarhet och osäkra planeringsförutsättningar har satt sin prägel på såväl dagliga situationer som organisationers arbete. Hanteringen av coronapandemin har utmanat politiska system, myndigheter, välfärdsverksamheter, närings- och föreningsliv. I sociala sammanhang har solidaritetens och tillitens gränser hamnat i blickfånget och satts på prov. Inom flera olika samhällsarenor har vi som medborgare fått testa nya sätt att samspela med andra för att upprätthålla nätverk och sammanhållande aktiviteter. Coronapandemin påverkar oss fortfarande på flera plan och det är ännu svårt att dra några slutsatser kring långsiktiga konsekvenser. Det kan dock konstateras att snabba omställningar är ett alltmer dominerande inslag i vår vardag. Vissa av omställningarna känns möjligen svårhanterbara och ansträngande, till och med ologiska. Andra upplevs redan idag som självklara. Självklarheten kan bestå i att vardagslivet underlättats genom tidsbesparande digitala lösningar, eller att levnadsmönster förändrats till att bli mer hållbara ur ett socialt och miljömässigt perspektiv.

I små och stora valsituationer påminns vi om klimatutmaningen och vilket ansvar vi har för kommande generationers förutsättningar. Larmrapporterna blir allt tydligare och fler om de samhälleliga riskerna av den globala uppvärmningen och nödvändigheten av omställning i en mer hållbar, cirkulär riktning. När ekosystem hamnar i obalans uppstår exempelvis risker för ökad nederbörd, värmeböljor samt stormfällning och bränder i skogsområden. I Norrbotten märker vi hur behov av ökad elektrifiering skapar större efterfrågan av skogsråvara och metaller. Nya möjligheter skapas genom regional och lokal positionering som bygger på vår natur, vidareutveckling av förnybara energikällor samt test- och pilotverksamheter där olika forsknings- och näringsområden kopplas ihop på nya sätt. Samtidigt har vi de klimatrelaterade riskerna att förhålla oss till när naturresurser ska nyttjas för att främja samhällsomställningen och ökad råvaruutvinning sätter press på hållbarhets- och intresseavvägningar.

Efterfrågan på naturvistelse ökar i pandemins spår och uppföljningar av EUs miljömål visar på vikten av parallella insatser för minskade koldioxidutsläpp och främjande av biologisk mångfald. En viktig utmaning blir att samla kapacitet för att hantera klimatutmaningen ur ett helhetsperspektiv med hållbarhetens olika delar i åtanke. Det handlar om att redan från tidig planeringsfas – och hela processen igenom – vid exempelvis bostadsbyggande, företagsetableringar väga perspektiv och resurser ansvarsfullt utifrån ekonomi, miljö och samhälle med hänsyn till kommande generationers förutsättningar.

Den offensiva positioneringen i norr

En rad olika utvecklingsarbeten pågår regionalt och i länets kommuner utifrån Agenda 2030 där resurser och kompetenser kombineras över gränser för att skapa nya, innovativa och mer hållbara lösningar. Den regionala utvecklingsstrategin (Region Norrbotten, 2019a) lyfter särskilt vikten av att länet drar nytta av de unika arktiska förutsättningarna och styrkeområdena

inom bland annat naturbaserade näringar, rymdteknik, energiteknik samt konstnärliga och kreativa verksamheter. Här pågår satsningar med klusterbildning runtom i länet. Norrbotten har även intagit en offensiv position kring lösningar för miljöanpassning av industriella verksamheter och förändrade produktionsmetoder inom till exempel gruvnäring och stålindustri. För att främja en socialt hållbar samhällsutveckling pågår aktiv samverkan kring kompetensförsörjning, ökad jämställdhet samt utveckling av nya arbetsätt och ökat nyttjande av distansoberoende tekniska lösningar inom välfärdsverksamheter.

Kommuner har en viktig roll i att påverka samhällsutvecklingen i önskvärd riktning genom att samla olika aktörer kring komplexa samhällsutmaningar och aktivt bidra i utvecklings- och förändringsarbeten (SKR, 2020a). Ambitionen att skapa hållbara och attraktiva livsmiljöer spänner över politik- och förvaltningsområden och det krävs en god samverkan mellan regionala aktörer. Det finns en ökande miljömedvetenhet i samhället och det blir allt viktigare att bo på en plats och arbeta för en organisation som tar aktivt hållbarhetsansvar (SKR, 2021a). Nya möjligheter att attrahera inflyttande befolkning och nya medarbetare kan finnas under åren framöver. Pandemin har bidragit till att lösa upp gränserna mellan arbets- och bostadsort och mycket talar för att platsers attraktivitet framöver kommer avgöras av ett bredare livsmiljöperspektiv och goda lösningar för livspusslet som helhet.

Norrbotten har hamnat i omvärldens blickfång som ett län med ambition att gå i bräschen som ”systemdemonstrator” för den hållbara industrin och det hållbara samhället (Bellerud m.fl. 2021). Den inriktning som pekats ut i länets regionala strategier för utveckling och innovation (Region Norrbotten 2019a; 2019b), med fokus på styrkeområden inom naturbaserad ekonomi och energiinfrastruktur, skapar intresse internationellt. Samverkan har sätts mellan företag, Luleå tekniska universitet, handelskammaren och olika regionala aktörer för att marknadsföra Norrbotten som ett utvecklingskraftigt län med attraktiva möjligheter till boende och arbete.¹ Fram till år 2040 beräknas industriinvesteringar på över 700 miljarder genomföras i Norrbottens län och flera av de investerade företagen aspirerar på världsledande positioner i den klimatneutrala omställningen (Region Norrbotten, 2021). Förväntningarna är högt ställda och framtidstron stor, men samtidigt finns en utbredd medvetenhet om utmaningarna förenade med den snabba tillväxten. De största utmaningarna handlar om kompetensförsörjning och befolkningsutveckling i länets kommuner.

Klimatomställning i en globaliserad värld

Klimatomställning är ett ”tillsammansarbete” i ordets rätta bemärkelse. För att nå resultat behöver många aktörer från olika samhällssektorer målinriktat jobba tillsammans på flera fronter. Det handlar om att minska klimatavtryck i pågående aktiviteter och verksamheter samt ställa om de befintliga processerna och arbetssätten i en mer hållbar riktning. Det handlar också om ett mer långsiktigt perspektiv där hållbarhetens dimensioner är integrerade i strategisk planering när framtida samhällslösningar arbetas fram, så att smarta klimatval och miljövänliga beteenden främjas. En annan central del är ett klimatanpassningsperspektiv där

¹ Se bland annat www.utvecklanorrbotten.se och www.minddig.com

handlingsberedskap byggs kring framtida risker kopplat till klimatförändringar, för att aktivt minska sårbarhet i verksamheter och samhälle.

Nationellt sätts höga förväntningar kring Sveriges roll att bidra med nya digitala lösningar och innovationsförmåga i klimatfrågan. Sveriges innovationsmyndighet Vinnova och det statliga forskningsinstitutet RISE står för offensiva satsningar för att främja hållbar tillväxt genom pilotverksamheter och innovationsstöd i olika former. Flera aktörer har viktiga ansvarstagen- den och behöver jobba över traditionella gränser om resultat ska nås. Kommuner kan ses som en nyckelaktör med betydande samlad påverkanskapacitet. Som kommun kan man dels på- verka klimatomställningen genom klimatsmarta val i egen verksamhet, dels bidra till fram- växten av nya lösningar på samhällsnivå i roller som medskapare eller efterfrågare (Vinnova, 2019).

Ett ramverk som tydliggör kommuners viktiga roller och betydelse i sammanhanget är SKRs positionspapper för effektiv och ledande lokal klimatpolitik (SKR, 2020b). Här lyfts kommu- ners påverkan i myndighetsutövning och klimatmedvetna avvägningar i styrning och drift av egen verksamhet, men även samspel med omgivande samhälle i planerings- och dialogproces- ser. Sammantaget anses en radikal omställning behövas under den kommande tioårsperioden. Det handlar då om åtgärder för minskade utsläpp av växthusgaser, likväl som insatser för att stärka samhällets motståndskraft och återhämtningsförmåga. SKR har i ekonomirapporten för hösten 2021 prioriterat klimatåtgärder som ett av tre viktiga områden där utvecklingsatts- ningar bör göras.²

En programberedning kring hållbar utveckling har tillsatts som bland annat ska sammanställa behov hos kommuner och regioner när det gäller klimatomställning. Som en del i underlaget till den klimatpolitiska handlingsplan som ska förnyas 2023, har regeringsbeslut fattats om att samla in underlag om kommuners och regioners förutsättningar i klimatarbetet och vad som kan göras för att öka omställningstakten (Miljödepartementet, 2021). Detta kartläggnings- och analysarbete kommer att fortgå till hösten 2022. Regeringen har även inrättat ett nationellt expertråd kring klimatanpassning och samhällets sårbarhet där Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut (SMHI) är en central aktör.

Den ekologiska hållbarheten utgör grundstenen i hållbarhetsarbetet och flera exempel från andra länder (till exempel Danmark och England) visar att ett målinriktat framtida klimatar- bete sannolikt kommer bedrivas genom kombinerade åtgärder. Det kan handla om återställ- ningsinsatser i naturområden där koldioxid i högre grad kan bindas i mark och vatten, i kom- bination med åtgärder för att minska och – i så hög grad som möjligt – förhindra koldioxidut- släpp. I regeringens rapport till FN kring Agendamålen (Regeringskansliet, 2021) konstateras orosmoln i genomförandet av Sveriges miljömål. Naturvårdsverkets senaste uppföljnings- rapport (Naturvårdsverket, 2021) visar tydligt att hela samhället måste öka takten avsevärt i miljöarbetet om målen ska vara nåbara fram till 2030. 15 av 16 miljömål nås inte i den nation- ella uppföljningen 2021. Målen kring frisk luft och minskad försurning i sjöar och vattendrag bedöms ha en positiv utvecklingskurva. I övrigt är trenden neutral eller nedåtgående. Allra

² De övriga prioriterade områdena är sysselsättningsinsatser för att tillvarata alla delar av arbetskraften samt digitalisering i välfärdens verksamheter.

mest alarmerande är bedömningen kring den nationella utvecklingen inom de mål som handlar om skydd av biologisk mångfald. Detta gäller exempelvis våtmarker, skogar, fjällmiljö samt växt- och djurliv. Liknande mönster kan ses i Länsstyrelsen Norrbottens regionala uppföljning av miljömålen.³

Uppföljningar av kommuners klimatanpassningsarbete (se till exempel IVL, 2021) visar att de allra flesta genomför åtgärder och aktiviteter, men att långsiktighet och systematik ofta saknas. Politiska beslut kring klimatanpassning finns vanligen. Många kommuner saknar dock formulerade politiska mål för arbetet samt resurser för samordning, framåtsyftande analyser och uppföljning. Den ranking som Miljöinstitutet IVL genomför vartannat år kring kommuners klimatanpassningsarbete visar på en spridning där vissa kommuner kommit väldigt långt, medan andra knappt påbörjat ett mer långsiktigt arbete. Viktiga nyckelfaktorer för att som kommun lyckas organisera ett långsiktigt och effektivt klimatarbete är bland annat att frågan integrerats som en del i det fortlöpande strategiska arbetet, där kopplingen till medborgarnas säkerhet och livskvalitet är viktig (Storbjörk m.fl. 2017). Andra faktorer av stor betydelse är förmågan till dialog och samarbete över verksamhetsgränser inom kommunorganisationen samt utvecklad samverkan med medborgare och aktörer inom andra sektorer.

Exempel finns på större statligt finansierade initiativ som helt eller delvis fokuserar på att främja klimatomställning, bland annat i form av innovationsplattformar. Ett av de mest omfattande initiativen, med en budget på ca 40 miljoner kronor per år fram till 2030, är Viable Cities där 23 städer i dagsläget ingår och har förbundit sig att bli klimatneutrala till 2030. Mot bakgrund av att geografiska och demografiska förutsättningar varierar för olika kommuner, har dock initiativ tagits för bredare överenskommelser som syftar till tydliggjorda åtaganden för att leda klimatarbetet framåt fortare (Klimatkommunerna, 2021). Viktiga framtidsfrågor blir sammantaget att kunna bedriva klimatomställningsarbetet utifrån en färdplan som överbryggar mandatperioder, där förutsättningar finns för ett samordnat klimatstrategiskt arbete från olika sektorer lokalt och regionalt.

Hållbarhetsarbetets komplexitet, dynamik och attraktivitet

Norrbottens positionering i fronten kring industrins gröna omställning och hållbar samhällsomställning innebär ett kraftfullt och utmanande åtagande för såväl enskilda kommuner som för länet som helhet. Positioneringen skapar intresse i omvärlden och kan bidra till att stärka länets profilering som en dynamisk och framtidsinriktad region. Det är dock viktigt att vara medveten om de utmaningar som ligger att skapa utveckling i länet som helhet, till exempel utifrån inomregionala skillnader i befolkningsstruktur och flyttmönster (Tillväxtverket, 2020a; 2021) samt kompetensförsörjningsfrågan som beskrivs som en regional ”systemsavaghet” (Bellerud m.fl. 2021). Ur ett hållbarhetsperspektiv krävs i framtiden förmåga till sammanhållen strategisk samhällsplanering och samverkan över organisations- och kommungränser. I etablerings- och omställningsprocesser uppstår utmaningar i att balansera komplexa – och

³ Regionalt kan dock konstateras att utvecklingen är bättre, i jämförelse med det nationella läget, när det gäller miljömålen kring levande sjöar och vattendrag samt grundvatten av god kvalitet.

ibland motstridiga – intressen utifrån en helhetssyn med överblick över nuläget och hänsyn till morgondagen avseende klimatutmaningen.

Det är idag tydligt att aktivt hållbarhetsarbete även kan skapa varumärkesvinster (SKR, 2021a) och därigenom bidra till att attrahera ny befolkning och nya medarbetare i en globaliserad värld med nya möjligheter till distansarbete. Hållbarhetsprofilering skapar förväntan om ansvarsfull och transparent hantering av eventuella målkonflikter som kan uppstå kopplat till exempelvis befolkningsutveckling, råvaruutvinning, olika näringsintressen, bevarande av biologisk mångfald samt minoritetsrättigheter. Det blir allt viktigare att kunna se hållbarhetsarbetet i ett helhetsperspektiv med stor lyhördhet kring hur de tre olika dimensionerna hänger ihop och påverkar varandra. En central fråga i alla organisationer är hur verksamheten bidrar till ett robust och långsiktigt fungerande samhälle som inte nyttjar mer resurser än nödvändigt – med hänsyn till miljö, social inkludering och ekonomisk tillväxt. I en tid när omställningstrycket är stort blir kommuners förmåga till långsiktig strategisk planering och strategisk samverkan med andra aktörer, utifrån samhällsutvecklingsuppdraget (SKR, 2020a), extra viktigt. Väsentligt är fokus på att attrahera befolkning snarare än arbetskraft och att samtliga kommuner ska ha förutsättningar att kunna ta del av den positiva utvecklingen.

Balansgångar för hållbar samhällsomställning

Det återstår fortfarande betydande utmaningar i att realisera den nationella handlingsplanen för Agenda 2030 från 2018. Regeringen har de sista två åren arbetat med att stärka integreringen av agendaarbetet för att få till en mer ändamålsenlig styrning och uppföljning, med ambitionen att alla politikområden ska genomsyras av en tydlig inriktning utifrån målen. En liknande utmaning finns regionalt där uppföljning visar behov av tydliggjord ansvarsfördelning, med Länsstyrelsen som samordnande part och kunskapsspridare utifrån den regionala avsiktsförklaringen avseende Agenda 2030 (Länsstyrelsen Norrbotten, 2018).

Regeringens senaste redovisning till FN om Agenda 2030-genomförandet (Regeringskansliet, 2021) visar att flera framsteg gjordes de senaste fyra åren, men ett antal områden med oroande utveckling lyfts fram. Det handlar bland annat om ökande ekonomisk och social ojämlikhet, psykisk ohälsa bland unga samt nationella miljömål som ser ut att bli svåra att uppnå i tid. Regeringen lyfter vikten av förbättrad styrning, samverkan och samordning kring Agenda 2030. Centrala områden att stärka regionalt är gemensam referensram i policyförståelse, tillskapande av implementeringsresurser samt lärande utifrån lokala exempel där nya steg testas i arbetet med hållbar utveckling. Stor potential finns att dra lärdomar kopplat till de kommuner och regioner i landet som anslutit sig till FN-förbundets och SKRs satsning ”Glokala Sverige”. Detsamma gäller kommuner som genomfört utvecklingsarbeten inom ramen för SKRs plattform för policy- och verksamhetsutveckling inom Mänskliga Rättigheter-området. Exempel på detta finns på ett flertal håll runtom i länet. Då kapacitet att genomföra Agenda 2030 kan skilja sig mellan olika kommuner och regioner (Regeringskansliet, 2021) spelar nationella och regionala stödstrukturer en stor roll. Det gör även samarbeten kring hållbarhetsmålen mellan offentliga aktörer, civilsamhälle och näringsliv.

De sex prioriterade fokusområdena⁴ inom den nationella handlingsplanen för Agenda 2030 återspeglas väl i den regionala utvecklingsstrategin för Norrbotten (RUS, Region Norrbotten 2019a) och utgör en relevant referensram där samordnade satsningar kan skapa en offensiv position för länet. Norrbotten har demografiska utmaningar som är viktiga att adressera i hållbarhetsarbetet kopplat till bland annat jämställd utbildning och hälsa, livskraftiga samhällen i landsbygder samt kompetensförsörjning och kompetensrörlighet i närings- och arbetsliv.

EU:s arktiska strategi är ett viktigt strategiskt verktyg för att främja Norrbottens arbete med hållbar utveckling. Regeringen (Utrikesdepartementet, 2021) såväl som representanter från Europaforum Norra Sverige har vid årsskiftet 2021/2022 meddelat positiva synpunkter kring EUs förslag om uppdatering av strategin från 2016. I ett uttalande till EU lyfter de regionala representanterna fram vikten av förståelse kring den arktiska regionens dynamik kopplat till frågor som livsmiljöer, naturresurser, forskning och hållbara näringar. EU anses genom den arktiska strategin utgöra en viktig facilitator för hållbar tillväxt utifrån regionens styrkeområden och sårbarheter. Förhoppningar finns om att fördjupad dialog i policyimplementeringen kan hjälpa norra Sverige att realisera ledarrollen i den gröna omställningen. Det säkerhetspolitiska läget i Europa har blivit en osäkerhetsfaktor som påverkar kommunernas beredskap. Norrbottens läge är särskilt påverkat som en del i europeiska Arktis med geografi angränsande till två länder. I EU:s arktiska strategi lyfts säkerhetsaspekten upp tydligare än tidigare med det strategiska målet om ett fredligt samarbete i den Arktiska regionen. Utöver att strategin avser att främja fred, säkerhet och skydd av naturresurser i det arktiska området lyfts socialt hållbar utveckling fram som en central prioritering. Möjligheter till samhällsdeltagande, utbildning och sysselsättning för urfolk, kvinnor och unga har ett särskilt fokus.

För att intentionerna i Agenda 2030 ska kunna uppnås behövs helhetssyn, utvecklade samverkansprocesser, balanserade avvägningar och prioriteringar. Av stor vikt är inte minst ett integrerat perspektiv på hållbarhet (ekologiskt, socialt och ekonomiskt) när satsningar ska göras kring näringslivsutveckling, kompetensförsörjning och infrastruktur. Särskilda utmaningar kan förväntas kring att bibehålla ett mer långsiktigt samhällsutvecklingsperspektiv när befolkningstillväxt, företagsetableringar och så vidare kan kräva snabba processer kring markexploatering och bostadsbyggande. Det kan handla om hälsofrämjande samhällsplanering och god gestaltad livsmiljö (Prop. 2017/18:110; Näringsdepartementet, 2018) där hänsyn tas till befintliga värden på platsen samt demografiska förutsättningar. En annan central balansgång ur kommunperspektivet är att dra nytta av identifierade styrkeområden i de regionala utvecklings- och innovationsstrategierna (det vill säga regional specialisering), men även att aktivt skapa utvecklingsmöjligheter utifrån den egna platsens unikit och särdrag. Utifrån länets positionering med industriell expansion och naturbaserade näringar samt ambitioner om ökad inflyttning, blir det viktigt att fundera över hur man genom arbete med arbetsgivar- och platsvarumärket skapar långsiktig dragningskraft. Värdefulla erfarenheter finns runtom i länet av

⁴ Fokusområdena är: ett jämlikt och jämställt samhälle, hållbara samhällen, en samhällsnyttig cirkulär och biobaserad ekonomi, ett starkt näringsliv med hållbart företagande, hållbar och hälsosam livsmedelskedja, stärkt kunskap och innovation.

utvecklingsarbeten med platsinnovation där bland annat Science Parks och Luleå tekniska universitet har varit involverade.

Platsens betydelse, rörlighet och vikten av samverkan

Coronapandemin har bidragit till viss förändring i urbaniseringsmönster och i den betydelse som arbetsplatsen och bostadsorten har. SKR konstaterar i sin ekonomirapport (2021) att Sveriges storstäder tappar befolkning, men att befolkningsförändringarna slår ganska olika i olika kommuner. Det är framför allt turistkommuner och kommuner nära större städer som ökar i befolkning. SKRs prognoser pekar mot att alla kommuner utom de största kommer att tappa andel barn och unga i befolkningen de kommande tio åren. Detta samtidigt som personer som är 80 år eller äldre står för stora ökningarna generellt i befolkningsutvecklingen, medan andelen som är i arbetsför ålder nästan uteslutande verkar öka i medelstora eller större kommuner. Dessa befolkningsprognoser kan påverkas i annan riktning av tendenser till ökad rörlighet i arbetslivet, där det blir allt lättare att helt eller delvis bosätta sig på annan ort än arbetsorten och arbeta på distans. Att intresset för naturvistelse och friluftsliv ökat under pandemin kan innebära att värden kopplade till landsbygdsområden och mindre kommuner kan komma att uppvärderas i relation till urbana miljöer (Sweco, 2021). Befolkningsstrukturerna tenderar att vara trögrörliga (Tillväxtverket, 2020b) och en större rörlighet i var och hur vi arbetar behöver dock inte påverka var vi väljer att bo eller skriva oss. Mycket pekar i alla fall på att ett helhetserbjudande med flera attraktivitetsfaktorer blir allt viktigare. Det kan handla om arbetsmarknadsmöjligheter, kvalitativ skola, lokala förutsättningar för livslångt lärande, möjligheter till naturvistelse samt kulturutbud och mötesplatser.

Ur ett medborgarperspektiv har kommunen flera typer av övergripande uppdrag och förväntas agera ur olika rollperspektiv. Detta skiljer kommuner från de flesta andra organisationer och är en viktig faktor vid resurssättning och organisering av utvecklingsarbeten. Utöver uppdraget att tillhandahålla service och välfärd, finns förväntningar på kommunen som en aktiv samhällsutvecklings- och demokratiaktör (SKR, 2019; 2020). I dessa två senare uppdrag står kommunen i beroendeställning till andra aktörer för att kunna påverka samhällsutvecklingen i önskad riktning, där en viktig roll ofta är att fånga upp samverkansbehov och engagera andra i en viss fråga. Samhällsutvecklingsuppdraget får en särskilt framskjuten roll i kommuner som står inför brådskande utmaningar, med hög grad av oförutsägbarhet och omedelbar påverkan på lokalsamhällets framtidsförutsättningar. Det kan handla om komplexa utmaningar som överbryggar geografiska gränser eller där kommunen inte har egen rådighet, där ömsesidigt beroende finns för att kunna nå resultat. Strategisk samverkan över organisations- och kommungränser ses som allt viktigare för att kommuner – oavsett storlek, geografiska och strukturella förutsättningar – ska ha utvecklingskapacitet att agera kring framtidsutmaningar och kunna tillvarata digitaliseringens potential (SOU 2020:8; SKR, 2020a). Det blir även alltmer angeläget för kommuner att vara en aktiv innovatör av egen verksamhet och främjare av nya lösningar ur ett bredare samhällsperspektiv (Se t ex Vinnova, 2019; Hovlin & Nygren, 2021).

Viktiga lärdomar att bära med sig i organiseringen av samverkan kring större samhällsutmaningar är att det krävs en aktiv insats från alla parter, systematik och formalisering i arbetet (SKR, 2020a). Organisationer som ska samverka har i regel olika mål och verksamhetslogiker i grunden. Därför är reglering av samverkan genom överenskommelser kring mål, roller och ansvarsområden av stor vikt. Det är även forum för lärande samt uppföljning och analys av resultat. Regionala stödstrukturer kan spela en viktig roll i att koppla ihop aktörer kring samhällsutmaningar och skapa plattformar för samverkan. Att intresset för bildande av kommunförbund tycks öka runtom i landet hänger sannolikt ihop med större och större samverkansbehov för att skapa utvecklingskapacitet kring kommunal service, hållbarhet och attraktivitet. Den nationella försöksverksamheten kring utvecklad samverkan (Finansdepartementet, Dir. 2021: 110) blir viktig att följa för att dra lärdomar kring samverkansmöjligheter och gränssnitt.

Pandemins påverkan och omställningsbehov i välfärden

Coronapandemin pågår fortfarande och kommer med stor sannolikhet att påverka samhällsstrukturer, verksamhetsförutsättningar och beteendemönster under lång tid framöver. Mitt i det ansträngda läget med att skydda riskgrupper och klara bemanning inom samhällsviktiga funktioner, dras viktiga lärdomar kring hur samhällets motståndskraft mot kriser på olika sätt kan öka (se till exempel SKR, 2021c). Pandemin, likväl som klimatutmaningen, utmanar befintliga arbetsformer och arbetssätt i välfärd och kommunal service. Detta samtidigt som behov av utvecklade dialogprocesser och samarbeten över organisationsgränser blir allt tydligare. Vi är i en tid av stora påfrestningar, men samtidigt finns nya möjligheter till positiv utveckling och förflyttning. Vikten av en god och jämlik hälsa har synliggjorts under pandemin och erfarenheter som dragits kan bidra till stärkt organisering av verksamheter och samverkan. Det handlar exempelvis om vikten av hälsofrämjande och förebyggande insatser, tvärsektorieellt arbete och målgruppsnära utveckling av arbetsmetoder och stödformer (SKR, 2021c). SKR har tillsatt en programberedning som har ett huvuduppdrag i att samla lärdomar av pandemihanteringen och blicka framåt för att ytterligare förbättra krisberedskapen.

När det gäller effekterna på folkhälsan visar rapporter (FHM 2021a; 2021b) att pandemin har påverkat oss alla ur ett hälsoperspektiv, men vissa har påverkats mer än andra. Livsvillkor och levnadsförhållanden har framför allt försämrats för personer i utsatta samhällspositioner. Pandemin har haft effekter på tillgängligheten till insatser, aktiviteter och stöd för grupper med förhöjda risker för ohälsa. Folkhälsomyndigheten bedömer att det finns risker för ökade ojämlikheter i pandemins spår och att det är av stor vikt med satsningar kring utsatta grupper och främjande arbete med goda levnadsvanor för unga i åldern 16-29 år. Risker finns kring ungas psykiska hälsa, där skolan utgjort en viktig hälsofaktor när andra samhällsarenor och mötesytor pausats eller stängts ner. Ett aktivt arbete med ungas delaktighet i samhällslivet och möjligheter till etablering bedöms sammantaget vara av mycket stor vikt. De branscher som drabbats hårdast under pandemin är viktiga ingångsbranscher för många unga, exempelvis handeln, restaurangnäring och turism. Vissa av de branscher som påverkats hårt under pandemin kan komma att förändras i grunden och kräva nya kompetenser. Sammantaget har corona-

pandemin bidragit till ökade risker för social isolering och digitalt utanförskap bland målgrupper som är i en mer sårbar position i samhället (FHM 2020a; 2021b). Det bedöms vara av stor vikt att återskapa kontaktytor och stödfunktioner med god tillgänglighet för till exempel nyanlända, personer med funktionsnedsättning, hemlösa, personer utsatta för våld i nära relation, barn i familjer med ohälsa och hbtq-personer.

SKRs ekonomirapport från hösten 2021 ringar in viktiga prioriteringsområden kopplat till välfärdens utveckling. Det handlar om sysselsättningsinsatser för grupper i sårbar position på arbetsmarknaden och välfärdens digitalisering. Enligt ekonomirapporten⁵ går svensk ekonomi relativt starkt och kommunsektorn uppvisar en så pass stabil ekonomi att det bedöms finnas utrymme för strategiska satsningar. Prognoserna visar en långsam befolkningsökning med ett minskat antal barn och unga fram till 2030, samtidigt som vi har en stor ökning av andelen i befolkningen som är över 80 år i relation till de i yrkesverksam ålder. För välfärdens finansiering sett över längre tid blir det centralt att arbeta aktivt med kompetensförsörjning och att tillvarata alla delar av arbetskraften. Siffror visar (SKR, 2021b) att arbetslösheten bland utsatta grupper ökat de senaste 10 åren och bedömningen görs att satsningar inom arbetsmarknads-, utbildnings- och integrationspolitiken blir viktiga för att rusta fler människor för arbete. Andra viktiga prioriteringar kopplat till den ökande andelen äldre är fortsatt arbete i kommuner och regioner med nära vård och nyttjande av tekniska och digitala lösningar som kan öka målgruppers självständighet.

Välfärdscommissionen (2021) lyfter flera förslag som syftar till att skapa en större balans mellan förväntningar och förutsättningar inom välfärdsyrken och att stärka yrkenas attraktionskraft. Kommissionen lyfter särskilt vikten av en kunskapsbaserad och tillitsfull styrning (jfr Tillitsdelegationens betänkande, SOU 2019: 43), stärkta utbildningsvägar kopplat till välfärdsyrken samt utvecklingsförutsättningar på arbetsplatserna. Det handlar sammanfattningsvis dels om professions- och yrkesutveckling, dels om ökad fokusering på innovativa arbets sätt för att främja målgruppers hälsa och förmågor i olika avseenden. Särskilda prioriteringar sätts kring ett hållbart arbetsliv, ökat fokus på kvalitetsarbete samt hälsoaspekter ur ett samhällsperspektiv. Användarvänliga digitala lösningar utgör också ett prioriterat område, där förutsättningar behöver stärkas för ökad digitalisering kopplat till bland annat juridik och infrastruktur.

Sverige ligger i framkant i användningen av ny teknik och digitala lösningar. Under pandemin har många arbetsplatser tagit ett ”digitalt språng” genom att till stor del övergå till digitala möten och platsberoende lösningar. Allt fler har även blivit aktiva användare av digital service och digitala tjänster. De organisationer som lyckas göra väl avvägda prioriteringar i digitaliseringsarbetet, mellan avlastande tekniska lösningar och personlig service, kan dra fördelar av utvecklingen och även öka attraktiviteten som arbetsgivare (SKR, 2021a). Mycket kommer dock vara beroende av hur organisationer och arbetsplatser organiserar sig för kompetensrörlighet kring teknik/system, mänskligt samspel och verksamhetsprocesser. Den ökande digitaliseringen medför även risker, till exempel vad gäller integritet och datasäkerhet. Frågor kring ansvarsfull digitalisering och digital etik lyfts allt oftare (se t ex RISE, 2020). Med den

⁵ Rapporten släpptes i oktober 2021, det vill säga före coronapandemins tredje våg.

ökande digitaliseringen i kommunerna och beroende av fungerande IT-infrastruktur ökar även sårbarhet och behoven att stärka kommunernas IT-säkerhet. Det innefattar både kapning av IT-system och otillåten påverkan via sociala medier. Inför stundande val kommer frågan om otillåten påverkan, otillåten informationsinhämtning samt desinformation att utmanas.

Livslångt lärande och stärkt kompetensförsörjning

Som tidigare nämnts tenderar befolkningsförändringar att slå ganska olika i skilda geografier runtom i länet. Det finns enstaka undantag, men i de flesta kommuner har försörjningskvoten från äldre stigit under 2000-talet. De som drabbats hårdast av detta är småstäder och landsbygdskommuner. I Norrbotten har försörjningskvoten från äldre stigit i samtliga kommuner under den senaste 20-årsperioden. Siffror från SCB visar tydligt vikten av att länet ökar sin inflyttningsskvot av förvärvsarbetande. Särskilt viktigt är det att attrahera kvinnor till Norrbotten, då större könsskillnader än i riket i övrigt funnits de senaste åren. Länet hade den lägsta arbetslösheten i landet 2020. Det finns dock stora skillnader mellan könen i eftergymnasial utbildning och arbetsmarknaden är på flera håll fortfarande starkt könsuppdelad med relativt hög specialisering kring ett fåtal branscher och arbetsgivare. Detta har påverkan på arbetslivets dynamik, möjligheter till näringslivsutveckling och kan skapa sårbarhetsrisker över tid (Örtqvist, 2018).

Redan innan de stora etableringarna i Norrbottens län fanns en utmaning att klara rekryteringsbehoven utifrån förväntade pensionsavgångar fram till 2030, inte minst inom välfärdsområden som utbildning och omsorg (Parding & Ejdemo, 2018). Detta har föranlett många frågor kring utbildningssystemets kapacitet samt hur samordning och samverkan mellan arbetsgivare och utbildningsanordnare kan utvecklas ur ett länsperspektiv. Nyare regionala analyser kopplade till industrietableringarna och industrins omställning i länet pekar på kompetensförsörjning som ”en barriär för framtida tillväxt” (Bellerud, m.fl. 2021) där gemensamma strategier och sektorssamverkan är av största vikt för att undvika risker för kannibalisering mellan olika arbetsgivare som ’äter upp’ varandras kompetenser (Region Norrbotten, 2021).

En gemensam nämnare som lyfts i flera kompetensanalyser är prioriteten som bör ligga i att fokusera på länets attraktivitet snarare än enskilda styrkeområden eller branscher, aktiva insatser för att bryta könsmonster i utbildning och arbetsliv samt närmare samverkan i gränssnittet mellan utbildnings-, arbetsmarknads- och näringslivsutveckling. Behovsanalyser kopplade till yrkeshögskolan visar att arbetskraftsbehov kommer att finnas inom samtliga nio utbildningsområden, där områdena data/IT, industri, samhällsbyggnad och byggteknik särskilt pekas ut. Digitaliseringskompetens bedöms vara mycket central inom flera branscher och områden, exempelvis kring digital strategi och marknadsföring, automatisering och datahantering.

Generellt är det tydligt att stor flexibilitet och en hög grad av helhetsperspektiv och samverkan förmåga kommer att krävas framöver i länet för att öka möjligheter till befolkningstillväxt, kompetensstärkande insatser och rörlighet i arbetslivet. Givet de stora industrisatsningarna prognostiseras Norrbotten (och Västerbotten) samtidigt behöva växa med 100 000 nya

invånare fram till år 2045. Bara industrietableringarna i sig kräver drygt 20 000 personer (Norrbotten och Västerbotten), resterande uppskattas tillkomma inom nyetableringar, inom offentlig sektor och som familj åt tillkommande arbetskraft. Länet behöver inflyttad arbetskraft och för en del av befintlig arbetskraft i länet handlar det om vidareutbildning eller fortbildning och karriärväxlingar för att möta upp de nya arbetsmarknadsbehoven. Detta gäller inte bara inom industrin, utan även inom offentlig sektor. Det finns en regional politisk vilja att de stora satsningarna i Norrbotten inte bara ska gynna de berörda etableringskommunerna. De regionala företrädarna betonar vikten av en hållbar samhällsomställning och tillväxt. Regionala strategier kring utveckling och innovation (Region Norrbotten 2019a; 2019b) lyfter, med Agenda 2030 i ryggen, att länet ska vara nytänkande och välkomnande och ligga i framkant för en hållbar, innovativ framtid.

Att stärka möjligheterna till livslångt lärande i länet som helhet och i enskilda kommuner kan ses som en central faktor för att kunna upprätthålla välfärd och skapa förutsättningar för näringslivets utveckling, men även för regional dynamik och attraktivitet. Viktiga befintliga instrument är det regionala kompetensförsörjningsrådet och länets handlingsplan för kompetensförsörjning som pekar ut tio särskilda prioriteringsområden. I grunden har förutsättningarna för samverkan regionalt stärkts genom ett antal nationella initiativ under de senaste två åren. Under 2020 sjösatte regeringen ett strategiskt samverkansprogram med deltemat ”Kompetensförsörjning och livslångt lärande” där syftet är att samla olika sektorer kring gemensamma mål, strategier och samverkansmodeller. I juli 2021 ändrades högskolelagen med en tydliggjord roll för lärosätena kring livslångt lärande, bland annat i form av att erbjuda utbildning mot såväl yrkesverksamma, som personer med vidareutbildnings- och omställningsbehov.

I ljuset av den gröna samhällsomställningen har skolans och olika utbildnings- och arbetsmarknadsaktörers roller börjat ses i ett än bredare sammanhang. Samverkan byggs under kommande år mellan flertalet regionala aktörer och lärosäten kring konkreta aktiviteter såväl som långsiktiga modeller, både vad gäller kompetensförsörjning och strategisk samhällsplanering. Här blir befintliga lokala nav och mötesplatser för utbildning och lärande centrala. De satsningar som pågår för att vidareutveckla Norrbottens och Västerbottens lärcentrum som multifunktionella mötesplatser för livslångt lärande har stor potential att skapa bestående värden i kommunerna. Samverkan i gränssnittet mellan anordnares utbildningsinsatser och statlig arbetsmarknadspolitik är av stor vikt. Regeringsbeslut togs i slutet av 2021 avseende ett kartläggningsarbete om hur Arbetsförmedlingen kan bidra till en förbättrad och mer effektiv kompetensförsörjning i Norrbotten och Västerbotten, kopplat till de stora etableringarna och expansionerna inom framför allt industrisektorn. I uppdraget finns förväntningar om att Arbetsförmedlingen bland annat ska bidra med förstärkt arbete kring kompetensförsörjningsbehov samt stimulera geografisk och yrkesmässig rörlighet.

Samverkan i länet är således en förutsättning för att hela länet ska främjas av etableringarna och växa, såväl de glesare inlandskommunerna som kustkommunerna och de nordligaste malmfältskommunerna. Nycklar för att hantera inomregionala skillnader i länet kan framför allt vara fördjupade samarbeten där kommuner delar erfarenheter och lösningsförslag, ökad

digitalisering samt framsynt samhällsplanering gällande till exempel transportsystem, trygga offentliga miljöer och sociala mötesplatser.

Referenser

Bellerud, Carl, Söderholm, Patrik & Stage, Jesper (2021) Norrbottens roll i samhällsekonomin – En kritisk granskning av regionala indikatorer samt några lärdomar för framtiden. Luleå: Region Norrbotten.

Europaforum Norra Sverige (2021) Europaforum Northern Sweden welcomes ‘A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic’. Uttalande 2021-11-12. <http://www.europaforum.nu/wp-content/uploads/2021/11/efns-arctic-policy-2021-11-12.pdf>

FHM (2021a) Hur har folkhälsan påverkats av covid-19-pandemin? Samlad bedömning utifrån svensk empiri och internationell forskning under 2020. Stockholm: Folkhälsomyndigheten.

FHM (2021b) Konsekvenser av covid-19 pandemin på lokalt och regionalt folkhälsoarbete. Stockholm: Folkhälsomyndigheten.

Försöksverksamhet i kommuner och regioner (DIR 2021:110). Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/kommittedirektiv/2021/11/dir.-2021110/>

Hovlin, Karin & Nygren, Kristin (2021) Att stärka innovationsförmågan – Lärdomar från kommunala idéslussprojekt. E-rapport 2021-09-18. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner. <https://rapporter.skr.se/att-starka-innovationsformagan.html>

IVL (2021) Klimatanpassning 2021 – Så långt har Sveriges kommuner kommit. Rapport C601. Stockholm: IVL Svenska miljöinstitutet.

Klimatkommunerna (2021) Inkludera alla kommuner i Sveriges klimatarbete genom ett klimatavtal. Lund: Klimatkommunerna.

Länsstyrelsen Norrbotten (2021) Regional utvärdering av miljömålen i Norrbottens län 2021. Luleå: Länsstyrelsen Norrbotten.

Länsstyrelsen Norrbotten (2018) Regional avsiktsförklaring - Tillsammans för Norrbottens bästa. Luleå: Länsstyrelsen Norrbotten.

Miljödepartementet (2021) Uppdrag att ta fram underlag om lokal och regional klimatomställning inför den kommande klimatpolitiska handlingsplanen. Regeringsbeslut M2021/00669.

Naturvårdsverket (2021) Miljömålen. Årlig uppföljning av Sveriges nationella miljömål 2021 – med fokus på statliga insatser. Rapport 6968. Bromma: Naturvårdsverket.

Näringsdepartementet (2018) Uppdrag att förstärka arbetet med arkitektur och gestaltad livsmiljö. Regeringsbeslut 2018-04-05. N2018/02273/SPN.

Parding, Karolina & Ejdemo, Thomas (2018) 51 000 anställningar i Norrbotten till och med 2030. Luleå: Region Norrbotten. E-rapport. https://www.norrbotten.se/publika/lg/regio/2018/Regional%20f%C3%B6rmyelse/kompetensforsorjningssanalys_webb.pdf

Prop. 2017/18: 110. Politik för gestaltad livsmiljö. Kulturdepartementet.

Region Norrbotten (2021) Behovet av kompetenser när industrin blir grön. Vilka utbildningsinsatser krävs med anledning av den gröna industriella omställningen i Norrbotten? Rapport 2021: 09. Stockholm: Oxford Research.

Region Norrbotten (2019a) Regional utvecklingsstrategi Norrbotten 2030. Luleå: Region Norrbotten.

Region Norrbotten (2019b) Norrbottens innovationsstrategi – Norrbotten smart specialiseringsstrategi. Luleå: Region Norrbotten.

Regeringskansliet (2021) Sveriges genomförande av Agenda 2030 för hållbar utveckling. Stockholm: Regeringskansliet.

RISE (2020) Digital etik som strategiskt område.

<https://www.ri.se/sv/vad-vi-gor/projekt/digital-etik>

Rønning, Rolf (2021) Innovasjon i offentlig sektor – innover eller bli innover. Universitetsforlaget. Åpen Tilgang. <https://www.universitetsforlaget.no/innovasjon-i-offentlig-sektor>

SOU 2019: 43. Betänkande av Tillitsdelegationen. Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten. Stockholm: Regeringskansliet

SOU 2020:8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Regeringen: Finansdepartementet

Storbjörk, Sofie, Isaksson, Karolina, Hjerpe, Mattias, Antonson, Hans & Hrelja, Robert (2017) Kommunerna och klimatomställningen: Lärdomar om klimatfrågans integrering i lokal policy och planering. CSPR Rapport 17:01, Centrum för klimatpolitisk forskning, Norrköping, Sverige.

Sveriges Kommuner och Regioner (2020a) Att hantera komplexa samhällsutmaningar. Organisera, styra och leda i samverkan. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner (2020b) Ståndpunkter – effektiv och ledande klimatpolitik. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner, avdelningen för tillväxt och samhällsbyggnad.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021a) Vägval för framtiden 4. Trender som påverkar det kommunala och regionala uppdraget fram emot 2030. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021b) Ekonomirapporten, oktober 2021. Om kommunernas och regionernas ekonomi. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Sveriges Kommuner och Regioner (2021c) För ett motståndskraftigt samhälle – lärdomar under covid-19 synliggör vikten av en god och jämlik hälsa. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Tillväxtverket (2020a) Städer och landsbygder. Forskning, fakta och analys. Rapport 0343. Stockholm: Tillväxtverket.

Tillväxtverket (2020b) Tillstånd och trender för regional tillväxt 2020. Stockholm: Tillväxtverket.

Tillväxtverket (2021). Geografier som inte syns. Om landsbygder och städer i de regionala utvecklingsstrategierna. Rapport 0362. Östersund: Tillväxtverket.

Utrikesdepartementet (2021) Meddelande om EU:s strategi för Arktis. Faktapromemoria 2021/22: FPM15.

Vinnova (2019) Offentlig verksamhets innovationskraft. Vinnova Rapport VR 2019: 14. Stockholm: Verket för Innovationssystem.

Välfärdskommissionen (2021) Välfärdskommissionens slutredovisning till regeringen. Promemoria 2021-12-14. Finansdepartementet Fi2021.

Örtqvist, Daniel (2018) Tillväxtförutsättningar för Norrbottens näringsliv – En uppföljning av företagens styrkor, svagheter och utmaningar. Luleå: Region Norrbotten

