

Kommunala tillväxtstrategier

Mobilisering av aktörer
och resurser

Jonas Fjertorp
Ola Mattisson
Anna Thomasson

RAPPORT 24

Kommunala tillväxtstrategier

Mobilisering av aktörer och resurser

Jonas Fjertorp
Ola Mattisson
Anna Thomasson

Denna rapport är den tjugofjärde i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie.

Redaktörer för rapportserien:

Björn Brorström, Professor, Rektor för Högskolan i Borås

Ulf Ramberg, Ekonomie doktor, Föreståndare för Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet

Rapportserien administreras av Kommunforskning i Västsverige.

ISBN 978-91-87454-12-7

© KFi tillsammans med författarna 2013

Viktoriagatan 13

411 25 Göteborg

Tel 031-786 59 00

E-post kfi@kfi.se

Förord

De fem universitetsanknutna kommunforskningsinstituten har tillsammans utvecklat ett forskningsprogram för studier av framgångsrik förändring och hantering av förändrade ekonomiska förutsättningar och besvärliga situationer. Två rapportserier har etablerats för publicering av genomförda studier och framkomna resultat. Den ena rapportserien innehåller tydliga teoretiska angreppssätt och tolkningar medan den andra, de så kallade Erfa-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Föreliggande arbete är nr 24 i rapportserien. Rapporten fokuserar på kommunala strategier för att främja utveckling och tillväxt. Kommuner har i grunden olika förutsättningar att utgå ifrån och har därför valt olika strategier. Trots detta kan ett antal gemensamma nämnare i tillväxtarbetet identifieras. I rapporten analyseras vilka faktorer som påverkar utfallet av kommunernas arbete samt hur de kan agera strategiskt för att skapa tillväxt. Rapporten baseras på intervjuer som genomfördes hösten 2011 och 2012. Författarna vill framför ett stort tack till de medverkande i de studerade kommunerna.

Jonas Ejertorp, Ola Mattisson och Anna Thomasson

Författarna är verksamma vid Rådet för Kommunalekonomisk forskning och utbildning (KEFU) vid Lunds universitet.

Innehåll

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 7 |
| 1. Introduktion | 8 |
| 1.1 Kommunala tillväxtstrategier | 8 |
| 1.2 Studiens tillvägagångssätt | 9 |
| 1.3 Rapportens disposition | 10 |
| 2. Ramverk för kommunal tillväxt..... | 11 |
| 2.1 Olika syn på tillväxt – vad skall åstadkommas?..... | 11 |
| 2.2 Modell för kommunal tillväxt | 13 |
| <i>Lokala förutsättningar</i> | 15 |
| <i>Vision</i> | 15 |
| <i>Interna resurser och förmågor</i> | 16 |
| <i>Externa resurser och förmågor</i> | 16 |
| <i>Sweet spot</i> | 17 |
| 3. Tillväxtarbete i sex olika kommuner | 18 |
| 3.1 Tillväxtarbete i sex olika kommuner | 18 |
| 4. Kommunalt tillväxtarbete på sex olika sätt | 21 |
| 4.1 En breddad syn på tillväxt | 21 |
| 4.2 Faktorer som samverkar – sex olika sweet spots | 23 |
| <i>Sweet spot i Eskilstuna</i> | 24 |
| <i>Sweet spot i Ljusnarsberg</i> | 24 |
| <i>Sweet spot i Lund</i> | 25 |
| <i>Sweet spot i Osby</i> | 25 |
| <i>Sweet spot i Ulricehamn</i> | 26 |
| <i>Sweet spot i Piteå</i> | 26 |

| | |
|---|----|
| 4.3 Att hantera kommunal tillväxt | 27 |
| <i>Lokala förutsättningar</i> | 27 |
| <i>Visioner</i> | 27 |
| <i>Kommunens interna resurser och förmågor</i> | 28 |
| <i>Externa resurser och förmågor</i> | 28 |
| <i>En sweet spot för tillväxt</i> | 28 |
| 4.4 Strategi för kommunal tillväxt | 29 |
| | |
| 5. Strategier för kommunal tillväxt – några viktiga val | 31 |
| | |
| Referenser..... | 35 |

Sammanfattning

Denna rapport handlar om tillväxt och kommunala strategier för att nå tillväxt. I rapporten görs en översikt över olika tillväxtbegrepp och hur kommuner kan välja att prioritera bland olika målsättningar. Dessutom görs en analys av vilka faktorer som påverkar utfallet av kommunernas arbete samt hur de kan agera strategiskt för att skapa tillväxt.

Trots att kommuner i grunden kan ha mycket olika förutsättningar finns det ett antal gemensamma komponenter. En kommunal strategi för tillväxt tar sin utgångspunkt i specifika lokala förutsättningar. Utifrån dessa kan kommunen initiera skapandet av en vision som bygger på dessa. Därigenom kan man utveckla lokala styrkor och möjligen också utveckla nya, som kompletterar de befintliga. Kommunernas strategier bygger sedan på att anpassa kommunens egna resurser och insatser för att involvera och engagera andra aktörer i arbetet med att realisera visionen. Endast genom att få fler aktörer att dela visioner och målsättningar kan de bidra aktivt för att nå dem.

En strategi för kommunal tillväxt handlar då om att i största möjliga grad bygga på de lokala förutsättningarna, och utifrån dessa skapa en vision som såväl kommunala som andra aktörer kan arbeta gentemot. Nyckelfaktorn för att lyckas är att få alla dessa olika aktiviteter och insatser att verka i samma riktning och bli ömsesidigt förstärkande. Ju större gemensam nämnare man kan skapa, desto fler krafter verkar för tillväxt.

1. Introduktion

1.1 Kommunala tillväxtstrategier

Många kommuner strävar efter utveckling och tillväxt. Tillväxt framställs ofta som angeläget och eftersträvansvärt medan frånvaro av tillväxt betraktas som ett problem för kommunen att hantera. Utifrån ett kommunalt perspektiv finns det dessutom många föreställningar om vad tillväxt är och vilka effekter det för med sig då det anses påverka kommunen, dess verksamheter och dess invånare. Samtidigt verkar det vara oklart vad kommunal tillväxt egentligen är. I en studie från 2012 (Fjertorp, Larsson & Mattisson, 2012) konstateras att kommunal tillväxt traditionellt handlar om befolkningstillväxt, sysselsättningstillväxt och i viss mån ökade inkomster för kommunens företag och invånare. Därutöver finns det också de som ser på tillväxt i bredare välfärds-termer, till exempel att skapa delaktighet och trygga livsmiljöer. Begreppet hållbar tillväxt har också fått ett allt större utrymme i kommunernas tillväxtvisioner och innebär en balans mellan ekonomisk, social och ekologisk tillväxt. Den gemensamma nämnaren för alla tillväxtvisioner är att de ska bidra till att göra kommunen attraktiv.

Det förekommer således en stor bredd i formuleringarna av tillväxtvisioner. I sammanhanget är det värt att notera att traditionella tillväxtmått inte nödvändigtvis är målet med tillväxten, utan snarast ett medel. Dessa tillväxtmått utgör främst en indikation på hur kommunens förutsättningar ser ut. Det viktiga är inte att nå tillväxt, utan att använda tillväxten för att utveckla kommunen för medborgarna. Oavsett om kommunen har stark eller svag utveckling enligt de traditionella tillväxtmåten handlar strävan efter tillväxt främst om att skapa en känsla av framtidstro och utveckling. Varje kommun har sina specifika förutsättningar och sina specifika frågor som man arbetar med för att främja utvecklingen av välfärden i kommunen.

Utifrån de lokala förutsättningarna har kommunen att välja vad som är angeläget att åstadkomma. Nästa steg handlar då om hur detta ska gå till, dvs vad kommunen kan göra för att åstadkomma önskvärt resultat. Det framstår som intressant att titta närmare på hur kommuner agerar eller kan agera för

att främja den tillväxt man eftersträvar. Vilka åtgärder är möjliga och kan man prata om olika strategier?

I denna rapport görs en analys av vilka faktorer som är centrala att beakta vid utformning av kommunala tillväxtstrategier.

1.2 Studiens tillvägagångssätt

Tillväxt är vanligen frågor som kommunledningarna ägnar sig åt. Studien fokuserar inte specifikt på ett tjänstemannaperspektiv, inte heller på ett politikerperspektiv. Avsikten är att fånga den samlade synen på tillväxt och hur kommunen arbetar strategiskt med dessa frågor.

Föreliggande rapport utgör en fortsättning på Fjertorp et al. (2012) som intresserade sig för vad kommunal tillväxt är och hur kommunernas förutsättning påverkade i arbetet med tillväxtfrågor. Denna studie inleddes med kompletterande litteraturstudier för att utveckla en teoretisk referensram för att analysera kommunala tillväxtstrategier.

Tidigare studier har visat att det i svenska kommuner finns en stor variation i vad som uppfattas vara centralt för kommunal tillväxt och vad som är viktigt i ett utformande av strategier. Därför föreföll en fallstudiemetod lämplig. Dessutom möjliggjorde det också direkt jämförelse med tidigare studier. I arbetet med denna rapport har tre olika fallstudier genomförts. Valet av fallkommuner baserades på att de är kommuner som sägs arbeta aktivt och framgångsrikt med tillväxtfrågor. Dessutom har variation i storlek och geografisk belägenhet eftersträvats. Utifrån dessa kriterier valdes Eskilstuna, Osby och Piteå som fallkommuner.

Intervjuer har därför genomförts med såväl ledande tjänstemän som politiker. Beroende på att respektive kommuns organisation skiljer sig något åt, finns det vissa skillnader mellan de tre kommunerna gällande vilka befattningar respondenterna har. I samtliga kommuner har dock kommunstyrelsens ordförande intervjuats. Sammanlagt har 20 intervjuer genomförts, jämt fördelade mellan politiker och tjänstemän. I Osby har tio intervjuer genomförts medan motsvarande siffra för Eskilstuna är sex och för Piteå fyra.

Utöver intervjuerna har olika dokument studerats. Sådana dokument är till exempel visionsdokument, årsredovisningar och interna dokument. Intervjuer och dokumentstudier har genomförts under hösten 2012. Tre forskare har genomfört varsin fallstudie. Respondenterna i respektive kommun har getts tillfälle att kommentera den sammanställda fallbeskrivningen för kommunen.

I denna rapport presenteras emellertid fallen mycket summariskt och strukturerat utifrån vad som behövs i analysen. En fullständig presentation av fallstudierna Eskilstuna, Osby och Piteå görs i Fjertorp et al. (2013).

Föreliggande studie är inspirerad som en fortsättning på Fjertorp et al. 2012, (Kommunal tillväxt – konsten att hantera lokala förutsättningar). Författarna noterade att det fanns en stor mängd data som samlats in inom ramen för det projektet som även kunde användas i föreliggande rapport. För att skapa ett bredare empiriskt underlag i föreliggande rapport valdes därför att också inkludera tre fallstudier från den tidigare studien (Fjertorp et al. 2012). De fallstudierna genomfördes under hösten 2011. För att göra dessa fall (Ljusnarsberg, Lund och Ulricehamn) jämförbara i detta sammanhang har kompletterande material samlats in inför föreliggande rapport.

1.3 Rapportens disposition

I följande kapitel 2 görs en genomgång av befintlig litteratur kring kommunal tillväxt. Kapitlet avslutas med en analysmodell för tillväxtfrågor som används i studien. Kapitel 3 innehåller en strukturerad sammanfattning av de studerade fallen. I kapitel 4 görs en analys av de sex fallkommunerna. Analysen leder fram till studiens slutsatser, som summeras i kapitel 5.

2. Ramverk för kommunal tillväxt

2.1 Olika syn på tillväxt – vad ska åstadkommas?

Kommunal tillväxt handlar i grunden om att utveckla välfärden (se Dewees et al, 2003; Bartik, 2005). I praktiken är tillväxten ofta synonymt med ekonomisk tillväxt (Therkildsen, Hansen & Lorentzen, 2009), eftersom det ibland uppfattas som nödvändigt för att utveckla samhällets välfärd (Bartik, 2005; Lobão & Kraybill, 2009). Syftet är att stimulera utvecklingen och skapa livskraftiga samhällen där människor kan leva, arbeta och ha ett bra liv (jmf Bjørnå & Aarsaether, 2009). Ekonomisk tillväxt handlar om att öka produktiviteten, men ekonomisk utveckling går ett steg längre och innebär att man hittar nya smartare sätt att lösa nya och gamla problem samt att fördela inkomster på ett sätt som främjar välfärden i det lokala samhället (jmf Wolman & Spitzely, 1996). Kommunal tillväxt är således inte begränsat till ekonomiska dimensioner.

De traditionella måtten på lokal och kommunal tillväxt fokuserar dock främst på ekonomiska dimensioner. Ett vanligt mått är utvecklingen av invånarnas inkomster (Bartik, 2005, Wolman & Spitzely, 1996, Ott & Soretz, 2010, Sands & Reese, 2008). Ett annat vanligt mått på den ekonomiska aktiviteten i det lokala samhället är hur antalet arbetstillfällen utvecklas (se Wolman & Spitzely, 1996; Bartik, 2005; Heldt Cassel, 2008; Dewees et al., 2008; Sands & Reese, 2008; Trendle, 2009; Robichau, 2010). Bartik (2005) argumenterar för att fler jobb skapar välstånd på individnivå genom att öka invånarnas inkomster, värdet på fastigheterna ökar liksom vinsten i bolagen. Detta skapar välstånd för individer såväl som för företag. I förlängningen menar han att fler jobb också skapar välstånd genom ökad beskattningsbar inkomst, vilket skapar en mer stabil situation för de offentliga finanserna. Det tredje framträdande måttet på kommunal tillväxt avser befolkningsutvecklingen (se Bjørnå & Aarsaether, 2009; Trendle, 2009; Heldt Cassel, 2008; Sands & Reese, 2008; Klepke, 2001). Befolkningstillväxten uppfattas ofta som viktigt för att främja lokal utveckling, inte minst eftersom det signalerar framtidstro.

Sands & Reese (2008) konstaterar att alla kommuner varken har samma förutsättningar eller ambitioner och att varje kommun därför måste hitta sitt eget sätt att definiera, mäta och arbeta med lokal tillväxt. De drar även slutsatsen att kommuner endast kan jämföras med varandra om samma mått används. Detta innebär att jämförelser sällan är särskilt relevanta, eftersom kommunerna har olika ambitioner och definitioner. Uppfattningen stöds av Bartik (1991, refererad i Robichau, 2010), som konstaterar att det inte finns någon tillväxtstrategi som passar alla kommuner, utan att varje kommun måste arbeta utifrån sina specifika förutsättningar. Detta har också visat sig i studier av svenska kommuner (Fjertorp et al., 2012).

På senare tid har tillväxtbegreppet ifrågasatts utifrån flera olika utgångspunkter. En grundläggande kritik mot begreppet är att det leder tanken fel och att tillväxt inte är långsiktigt hållbart eftersom det inte kommer att finnas resurser eller plats till detta. Jackson (2009) konstaterar att fortsatt välstånd utan tillväxt inte är någon utopisk dröm för framtiden. Det är snarare en finansiell och ekologisk nödvändighet för fortsatt överlevnad. En annan kritik riktar in sig på definitionen av tillväxt och konstaterar att vi visst kan växa men inte på ett ensartat sätt. Istället handlar det om att beakta ett flertal olika dimensioner och säkerställa att det råder balans. Gradvis har tillväxt kommit att inkludera även andra dimensioner än ett traditionellt fokus på utvecklingen av inkomster, arbetstillfällen och folkmängd (dvs främst mått kring ekonomisk tillväxt). Förutom ekonomiska dimensioner, har ekologiska såväl som sociala aspekter fått en allt mer framträdande roll. Utnyttjande av ekologiska resurser och ekologisk uthållighet har diskuterats länge (Davis, 1991; Lélé, 1991) men på senare år allt tydligare relaterats till frågor om tillväxt. På samma sätt har socialt ansvar alltid varit en fråga för både privata och offentliga organisationer. Under det senaste decenniet har dock dessa aspekter kopplats allt tydligare till bedömning om framgång och vad som är utveckling och tillväxt (Kramer & Porter, 2006).

Det kan konstateras att tillväxt idag avser mer än enbart utveckling i ekonomiska termer och att andra dimensioner som ekologisk uthållighet och socialt ansvar tillmätts allt större betydelse. Tillsammans utgör dessa tre dimensioner begreppet hållbar utveckling. Rönnblom & Hudson (2007) konstaterar att det är svårt att mäta tillväxten i sociala dimensioner. De noterar dock att den sociala dimensionen upplevs som viktigt för att öka välfärden för en kommun. Även den ekologiska dimensionen har fått en ökad uppmärksamhet i den offentliga debatten. Strävan efter ett hållbart samhälle

innebär att andra åtgärder behövs än de som traditionellt vidtagits. Det finns därför en utmaning i att identifiera åtgärder som visualiserar hållbar tillväxt i såväl en ekonomisk, ekologisk som social dimension. Denna uppsättning av dimensioner beskrivs också som "triple bottom line" (TBL) (Elkington, 1997).

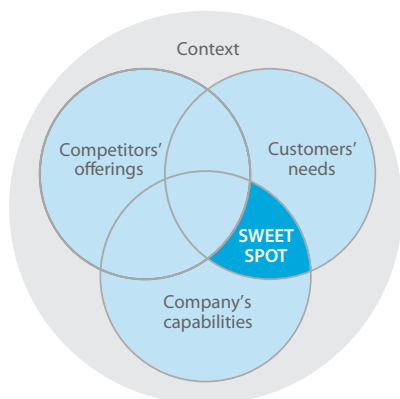
Även om alla kommuner är unika, finns det vissa likheter i de aspekter som oftast förknippas med en kommuns tillväxt och utveckling. Åtgärder som ofta diskuteras är: attraktivitet, framgång, ett positivt näringslivsklimat, socialt kapital, traditioner och lokal kultur (Keating, 2001). Dessa områden berör alla tre perspektiven i TBL, ekonomiskt, ekologiskt och socialt.

Det kan konstateras att tillväxtfrågorna är mycket aktuella, att det finns många perspektiv och att litteraturen växer kraftigt i omfång. En gemensam nämnare är emellertid att forskningen problematiserar vad aktiviteterna syftar till och vad det är som ska växa. Tillväxt är positivt värdeladdat och det uppfattas bli bättre i samhället när det råder tillväxt. Förbättring avser emellertid inte enbart den ekonomiska situationen utan även andra dimensioner av livet. För kommunerna blir det då centralt att klargöra vad det är som ska åstadkommas och vad det är för positiva värden som ska eftersträvas. Vilka insatser som ska prioriteras och vilka resurser som behövs är därmed avhängigt vilka värden och vilka förbättringar som primärt eftersträvas.

2.2 Modell för kommunal tillväxt

Utifrån diskussionen ovan kan konstateras att det är viktigt att definiera vad som ska åstadkommas, dvs vad som är målsättningen. Det är också viktigt att visionen blir tydlig (och kommunicerbar) så den kan vägleda och samtidigt tillräckligt precis så den avgränsar bort sådant som inte är viktigt. Detta behov av att strategiskt välja och prioritera finns i alla sorters organisationer. I en artikel konstaterar Collis och Rukstad (2008) att privata företag ofta slarvar (eller saknar förmåga) med att göra sin strategi klar och tydligt vägledande för vilka aktiviteter som ska initieras. Oförmåga att välja och prioritera riskerar att leda till för vagt formulerade visioner (och strategier). Detta leder till osäkerhet om vilka resurser och förmågor som är kritiska att fokusera på och att de åtgärder som vidtas inte samordnas tillräckligt för att skapa kraft framåt. För att hantera detta föreslår författarna en modell där vinstsyftande företag utifrån sin vision kan fokusera sitt erbjudande i termer av en sweet spot (se figur 1). Utifrån ett resursbaserat perspektiv anger modellen vad kunderna behöver och vilka resurser och förmågor organisationen har att

möta dessa behov. Eftersom det råder konkurrens är det också viktigt att visa hur den egna organisationens erbjudande skiljer från konkurrenternas så man vinner kundernas intresse.



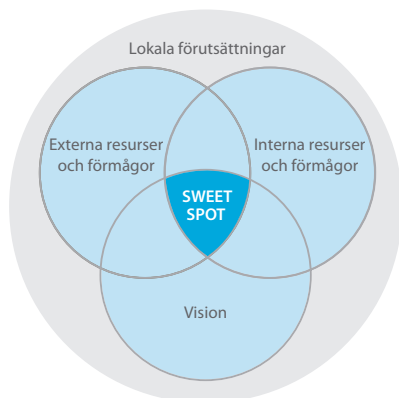
Figur 1 – The strategic sweet spot (Collis & Rukstad, 2008:89).

Att skapa en framgångsrik organisation handlar därför om att skapa och tydliggöra vilken sweet spot som eftersträvas. Därmed kan resurser och aktiviteter fokuseras mot den vision och de mål som satts upp, och samtidigt undvika direkt konkurrens. Att skapa en strategi för lönsamhet handlar då om att vårda och utveckla sin sweet spot.

I en tidigare studie om kommunal tillväxt konstaterades att kommunernas tillväxtarbete kan beskrivas som konsten att hantera lokala förutsättningar (Fjertorp et al., 2012). Utifrån dessa gäller det att utveckla en vision samt använda sina interna resurser och förmågor på ett sådant sätt att de främjar visionen. Beroende på hur väl kommunen lyckas skapa överensstämmelse mellan de olika faktorerna avgörs möjligheterna att skapa tillväxt och utveckling. Det är mot denna bakgrund som strategiska val behöver göras och tydligt kommuniceras i form av vägledande strategier.

Genom att kombinera resultaten från Fjertorp et al., (2012) med tankarna från Collis och Rukstad (2008) har modellen vidareutvecklats och anpassats till en kommunal kontext med fokus på att skapa strategier för kommunal tillväxt. Modellen för kommunal tillväxt innehåller fyra faktorer. Se figur 2¹. I följande avsnitt redogörs för faktorerna och samspelet mellan dem.

1) En utförlig redogörelse för hur modellen har vidareutvecklats presenteras i Fjertorp, Larsson & Mattisson (2013).



Figur 2 – Modell för kommunal tillväxt

Lokala förutsättningar

De lokala förutsättningarna är utgångspunkten för tillväxtarbetet. Svenska kommuner har olikartade förutsättningar. Det gäller t.ex. geografisk belägenhet, kommunens yta och befolkningstäthet, om folkmängden ökar eller minskar, karaktären och omfattningen av näringsliv och arbetsmarknad samt tillgången på kommunikationer och infrastruktur (Fjertorp, 2010). De lokala förutsättningarna påverkas även av historiska beslut och den lokala traditionen, t.ex. om det är en universitetsstad, militärstad, knallebygd eller gruvnäringsort. De lokala förutsättningarna har formats under lång tid och avgör i stor utsträckning vilka handlingsalternativ som är realistiska för den framtida utvecklingen. Tidigare studier visar att arbetet med lokal tillväxt måste utgå från varje kommuns specifika förutsättningar (se Bartik, 1991 i Robichau, 2010; Sands och Reese, 2008). De lokala förutsättningarna sätter därmed ramarna för tillväxtarbetet, vilket illustreras av att de utgör modellens stora cirkel och den yttre gränsen för handlingsområdet.

Vision

De lokala förutsättningarna avgör handlingsutrymmet. Eftersom varje kommun har sina specifika förutsättningar, måste kommunen utveckla en tillväxtvision som baseras på dessa. Det centrala med en tillväxtvision är att den skapar mening för invånarna och den kommunala organisationen. Oavsett hur visionen formuleras, har den till syfte att skapa framtidstro. Genom att grunda visionen på de lokala förutsättningarna blir den trovärdig, både gent-

emot invånarna och externa aktörer, vilket är en förutsättning för att kommunen ska kunna utvecklas i riktning mot visionen. Man kan tycka att det är fantasilöst och brist på politiska visioner att utveckla en vision som är så hårt knuten till kommunens historik och nuvarande förutsättningar, istället för att utveckla en vision baserad på vad man tycker är en önskvärd utveckling. En vision frikopplad från de rådande förutsättningarna riskerar dock att bli orealistisk och resurser som spenderas för att uppnå visionen blir bortkastade ansträngningar (jmf Erlingsson, Moodysson & Öhrvall, 2011). Det viktiga är att utveckla en vision som är trovärdig och realistisk och som samtidigt innebär att kommunen blir en bättre plats för invånarna att leva på. Därigenom skapas framtidstro.

Interna resurser & förmågor

Det räcker dock inte med att utveckla en vision. För att den ska bli verklighet krävs aktiviteter, vilket i sin tur kräver såväl resurser som förmågor. I den kommunala organisationen finns det både resurser och förmågor, även om resurserna ibland upplevs vara knappa. Det är centralt att identifiera vilka interna resurser och förmågor som finns och som kan användas till åtgärder som bidrar till den önskvärda utvecklingen. Om det finns många interna resurser och förmågor som är kritiska för att visionen ska kunna uppnås, finns det goda möjligheter att genomföra lämpliga aktiviteter. Det kan också vara så att det finns goda förutsättningar att utveckla förmågor och skaffa resurser inom den kommunala organisationen som bidrar till visionen. Det bör således finnas en överlappning mellan visionen och de interna resurserna och förmågorna som finns eller med rimlig ansträngning kan utvecklas. De aktiviteter som genomförs av den kommunala organisationen behöver vara samordnade utifrån den gemensamma visionen, för att resurserna ska användas på ett ändamålsenligt sätt.

Externa resurser & förmågor

Även om kommunen kan vidta många åtgärder för att kommunen ska utvecklas i riktning mot visionen, krävs det också externa resurser och förmågor. Kommunen kan inte åstadkomma lokal tillväxt på egen hand. Det finns åtminstone två orsaker till det. Den ena är att den önskade utvecklingen mot tillväxtvisionen ofta påverkas av faktorer som ligger utanför kommunens eget handlingsområde. Det räcker t.ex. inte att kommunen bygger en arena för att bli en evenemangsort, utan det kräver också att det finns arrangörer

som har intresse och förmåga att arrangera evenemang samt att besökare kommer dit. Den andra orsaken till att det är viktigt med externa resurser och förmågor är att kommunens egna resurser och förmågor vanligen inte räcker så långt. Resurserna är begränsade. Genom att utveckla en vision som det går att intressera externa aktörer för, mobiliseras mer resurser till sådana aktiviteter som främjar den önskade utvecklingen.

De externa aktörerna kan vara invånare, lokala näringsidkare, stora institutioner och företag från den privata sektorn eller nationella politiker och offentliga myndigheter. Nyckeln är att få andra aktörer att engagera sig i åtgärder som främjar visionen. Ju fler desto bättre och det är kommunens uppgift att mobilisera dessa aktörer och samordna resurser och aktiviteter. Det behöver således även finnas en överlappning mellan de externa aktörernas resurser och förmågor samt de interna resurserna och visionen. Ju fler aktörer som intresserar sig för kommunens utveckling, desto fler aktiviteter kan genomföras. En av den kommunala organisationens främsta uppgift blir att vara en kanal för externa krafter och göra det enkelt för andra aktörer att agera.

Sweet spot

Det är således viktigt att det finns en god samstämmighet mellan de fyra faktorerna. Visionen måste grunda sig på de lokala förutsättningarna. Den måste också utvecklas på ett sådant sätt att det finns interna resurser och förmågor som kan användas för aktiviteter som främjar visionen. Om det ska bli någon verklig kraft i utvecklingen måste visionen dessutom attrahera externa aktörer. Det är centralt att stimulera och göra det intressant för dem att genomföra aktiviteter som bidrar till en önskvärd utveckling. Ju större samstämmighet det finns mellan de fyra faktorerna, desto större är chansen att visionen uppnås. Det är samspelet som ger styrkan i tillväxten. Det blir därför viktigt att välja vilka faktorer, resurser och strategier man ska fokusera på. Tillväxtarbetet för en kommun handlar om att utveckla en så hög samstämmighet som möjligt. Det är utmaningen. Genom att samordna vision och resurser med hänsyn till de lokala förutsättningarna, skapas kraft i utvecklingen. Överlappningen benämns i modellen för en sweet spot. Tillväxtkraften ligger i att utveckla kommunens sweet spot. En strategi för tillväxt kommer då att handla om att prioritera och agera för att göra denna så stor och kraftfull som möjligt för att stimulera till att utvecklingen går i önskad riktning i kommunen.

3. Tillväxtarbete i sex olika kommuner

3.1 Tillväxtarbete i sex olika kommuner

I detta kapitel presenteras tillväxtarbetet i sex studerade kommuner; Eskilstuna, Ljusnarsberg, Lund, Osby, Ulricehamn och Piteå. Framställningen är förhållandevis kortfattad och summarisk. För att göra detta är framställningen tydligt fokuserad på kommunens förhållningssätt i tillväxtfrågan och vilka strategiska val som gjorts. För en fullständig presentation av respektive fallkommun se Fjertorp et al. (2012) för Ljusnarsberg, Lund och Ulricehamn samt Fjertorp, Mattisson & Thomasson (2013) för Eskilstuna, Osby och Piteå.

I tabell 1 görs en sammställning över de sex studerade kommunerna. Av tabellen framkommer att kommunerna har olika historia och därmed i grunden olika förutsättningar. Därmed skiljer sig också tillväxtvisionerna åt då dessa är avhängiga vilka möjligheter som finns i den specifika kommunen. Ett tydligt gemensamt drag är dock att visionen är förankrad i, och har ambitionen, att förvalta och förädla de specifika styrkor som finns på orten. Även om det finns variationer kring hur målsättningarna uttrycks är den generella ambitionen att skapa välfärd i det lokala samhället.

För att utvecklas i riktning mot visionen är kommunen beroende av vilka resurser och förmågor som finns att tillgå. Ett mönster i kommunernas arbetssätt handlar om att börja med att se över det interna arbetet och att utveckla och anpassa resurser och förmågor som kommunen själv kontrollerar. Exempel på detta är goda förberedelser och utvecklade processer för effektiv hantering av särskilda ärenden, tillgång till t ex lokaler i kommunen osv.

Visionen utgör en utgångspunkt för att identifiera vilka resurser och förmågor som är centrala och som kräver mest uppmärksamhet. Kommunernas visioner skiljer sig åt och därmed arbetar kommunerna på olika sätt och det är olika resurser som blir avgörande. Vidare kan konstateras att kommunerna tillmäter andra externa aktörer stor betydelse. På egen hand kan kommunen endast göra mycket begränsade insatser varför man är beroende av initiativ från medborgare, lokala företag och andra myndigheter på regional och statlig

3. Tillväxtarbete i sex olika kommuner

| Kommun | Lokala förutsättningar | Vision | Intern resurser & förmågor | Externa resurser & förmågor |
|--------------|---|--|--|---|
| Ljusnarsberg | Liten kommun. Minskande folkmängd Arbetsstillfällen. Gruvnäringstradition. Lågprioriterad region. | Attraktiv livsmiljö för ett tryggt liv. Delaktighet & inflytande. (Nystart för gruvnäringen.) | God servicekvalitet. Anpassa kostymen i tid. Satsa på kvarvarande verksamheter. Stödja initiativ. | Initiativ av invånare och lokala aktörer. Statliga satsningar. |
| Ulricehamn | Kommunen "lagom". Knallertradition. Tillgång till stor arbetsmarknad. Möjligheter till infrastruktur. Möjligheter till vintersport. | 25 000 invånare år 2020. Boendort. Handelsort. Vinterort. | Politisk samsyn. God servicekvalitet. Effektiv myndighetsutövning. Stimulera byggande och etableringar. Stimulera infrastruktur. | Samverkan med handelsföreningen. Initiativ av byggare och entreprenörer. Investeringar i regional infrastruktur. |
| Lund | Utbildningstradition. Befolkningsstillväxt. Flera kunskapsdrivna institutioner. | Hållbar utveckling för balanserad tillväxt av kunskapssamhälle i världsklass. | Kvalitet i skolan. Aktiv stadsplanering. Aktiviteter för hållbar utveckling. Bygga relationer för samverkan. | Förekomst av och agerande av offentlig sjukhus samt universitet. Förekomst av och agerande av forskningsbaserade företag. |
| Eskilstuna | Industristad/produktion Central geografiskt läge Tillgång till stor arbetsmarknad Etnisk mångfald Jobba sig fram - Ingen utbredning | Bli en central del av regionen Attraktiv stad att verka och bo i Involvera alla Socialt och miljömässigt uthållig | Politisk samsyn kring utveckling Förmåga att agera snabbt God ekonomisk kontroll Bra nätverk | Bra samarbetsklimat m alla intressenter/ Bra nätverk. Infrastruktur/kommunikationer En 'roll' i regionen Nya näringar i 'framidsbranscher' |
| Osby | Många arbetsstillfällen i kommunen och regionen. God kommunikationer. Anda av företagande och att sköta sig själv. | Välkommande och attraktiv kommun med ökande folkmängd. | Bra utbildning från grundskola till fortbildning för näringslivet. Stimulera byggande av bostäder. Stödja näringslivet. | Samverkan med grannkommuner och näringsliv i lobby-arbete. Statliga och regionala satsningar på infrastruktur. Expansion av regionens näringsliv. |
| Piteå | Brust på arbetskraft. Dålig matchning av kompetens hos invånare och behov av arbetskraft. Senare tid god tillväxt i industrin Pendelkommun | Piteå – det är hit man kommer när man kommer hem. Fokus på att bli en attraktiv kommun för boende och för företag. | Den interna organisationen anpassas efter visionen. Lång tradition av tillväxtarbete Stimulera näringsliv | Det lokala näringslivet Närhet till universitetet i Luleå |

Tabell 1 Sammanställning av fallkommuner

nivå. Att kunna etablera samarbeten med andra externa aktörer är därför helt avgörande. Med vilken part kommunen samarbetar skiljer sig emellertid åt beroende på de lokala förutsättningarna och den vision som formulerats. Gemensamt för kommunerna är utmaningen att hitta en vision som stimulerar och attraherar så många aktörer som möjligt. Ju fler aktörers insatser som verkar mot visionen, desto större hävstång blir det på de insatser kommunen gör.

4. Kommunalt tillväxtarbete på sex olika sätt

4.1 En breddad syn på tillväxt

Sammanställningen av empirin visar att kommunerna har valt olika sätt att definiera tillväxt för sin kommun. Samtliga vill utveckla och förbättra men ambitionerna varierar mellan kommunerna. Gemensamt är att de har ambitioner om att kommunen ska vara attraktiv men att detta definieras på något olika sätt och är riktat mot olika målgrupper.

Lund vill vara en attraktiv kommun för forskning, utbildning och företagande. Ulricehamn vill vara en attraktiv kommun för människor att bo i för människor som inte redan bor i kommunen. Ljusnarsberg fokuserar på att vara en bra ort för redan befintliga invånare och företag. Eskilstuna och Osby söker att utnyttja sitt geografiska läge och bli attraktivt för företagande och boende i en större region. I Piteå ska man känna sig hemma och det ska vara attraktivt att verka där. Gemensamt för dem alla är att de ska vara attraktiva och välkommande. Alla kommunerna önskar bli fler invånare men det varierar hur tydligt detta mål är uttalat. I Lund (som växer på gränsen till för snabbt) och i Ljusnarsberg (som stadigt tappar invånare) är det olika faktorer som betonas. Intressant att notera är dock att ett ökat antal invånare kan vara ett mål i sig, men ofta för att det i sin tur kan leda till att andra mål kan uppfyllas vilket utvecklar kommunen.

Generellt finns en stark betoning på det ekonomiska perspektivet och på de traditionella måtten för tillväxt, dvs de ekonomiska aspekterna. Mycket kraft läggs på att prata om ekonomisk tillväxt. I debatten handlar mycket om fler jobb i kommunen, så att det finns jobb för kommunens invånare. Flera nämner sambandet mellan befolkningstillväxt, sysselsättning och den funktionella regionens (dvs den lokala marknadens storlek) tillväxt. Flera nämner också betydelsen av lokala arbetstillfällen då merparten av de som arbetar på en ort också betjänar de som bor där. Ett aktivt näringsliv som utvecklas är bra för en ort. Denna uppfattning stöds av följande två citat:

”Jag har omvärderat det där med tillväxt en del. Jag är uppväxt med att tänka på tillväxt, och att mäta tillväxt, i enbart ekonomiska termer.”

”Rykande skorstenar är bra för då rullar produktionen och det är bra för alla. Är man född på 50-talet är detta nog en naturlig grundsyn.”

I alla kommunerna poängteras dock att det ekonomiska perspektivet endast utgör en del av helheten. I olika sammanhang nämns att ekonomin numera inte betraktas som ett mål i sig utan snarare som en nödvändig förutsättning (ett medel) för att kunna uppnå andra saker (som egentligen anses mer angelägna). Kan man bara skapa en stark ekonomisk situation kan man välja att göra rätt och bra saker. En ekonomi i balans ger arbetsro åt andra saker. Går man back tar man sig friheter och förbrukar mer än man har och det kan inte vara hållbart över tid. Detta illustreras av följande uttalanden:

”Ökad ekonomisk välfärd innebär också ökade möjligheter för kommunen att skapa välfärd för sina invånare.”

”Idag har vi en mer mogen syn på tillväxt. Tillväxt handlar om ekonomi men också om hållbarhet. ... Det handlar mer om att fråga sig: Hur blir vi starka över tid?”

Ett gemensamt drag för alla de studerade kommunerna är att de allt mer och allt tydligare lyfter fram andra värden än ekonomiska som centrala. I kommuner där förutsättningarna gör att kommunerna minskar i antal invånare och arbetstillfällen arbetar man på andra sätt. Till exempel uppfattas varken befolkningstillväxt eller ekonomisk tillväxt som relevant för Ljusnarsbergs kommun, eftersom de inte uppfattar att de har någon möjlighet att få sådan tillväxt. Det blir förvisso inte oviktigt bara för att det saknas förutsättningar för det, men kommunchefen konstaterar att man ”då måste jobba med andra tillväxtbegrepp istället”. Det gäller att utvecklas inom de områden där det finns förutsättningar att göra det.

I kommuner där det finns förutsättningar i form av såväl befolkning som arbetstillfällen handlar det snarare om att inte ignorera andra värden.

”Bara för att vi har en stabil ekonomi behöver det ju inte betyda att det fungerar här.”

”Man måste våga problematisera begreppet tillväxt och dess pris.”

Gemensamt för alla de studerade kommunerna är att utvecklingen drivits mot att tydligare betona och beakta miljömässiga och sociala värden. Inte minst visar sig detta i de officiella dokument som anger kommunens långsiktiga målsättningar och vision. Programmen som initierades strax efter år 2 000 skiljer sig t ex från de som initierats tio år senare. Historiskt har ekonomiskt tillväxt varit centralt och det som allting utgått ifrån. Successivt har andra dimensioner tillkommit och tilldelats allt större betydelse. Dock kännetecknades 2000-talet av starkt fokus på balanskravet varför ekonomin var i främsta rummet medan övriga perspektiv gavs utrymme när det ansågs möjligt. Noterbart är emellertid att i flera av de studerade kommunernas strategier för innevarande mandatperiod diskuteras även social och/eller miljömässig uthållighet explicit. Formuleringarna tar sig olika uttryck men budskapet är tydligt i begrepp som ”attraktiv livsmiljö”, ”balanserad tillväxt”, ”långsiktigt uthållig”. En person sammanfattar det som att ”ytterst handlar det om hur folk har det. Och då berörs alla aspekter.”

I flera av kommunerna poängteras särskilt att kommunens utveckling kräver utveckling (ibland kallad tillväxt) i alla tre dimensionerna och att denna är balanserad. Det anses vara viktigt att hitta en styrmodell som täcker ekonomi, socialt ansvar och miljömedvetenhet på ett balanserat sätt. Någon menar att det fortfarande finns en tendens att värdera ekonomin framför övriga mål men det är mer konstruktivt att se det omvänt. Utan finansiella medel kan man inte välja själv och agera, utan blir hänvisad till att reagera. Det gäller att skaffa sig kontroll över sin ekonomiska situation och därigenom också få handlingsutrymme för att agera för kommunens långsiktiga utveckling.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ovanstående utveckling har stor betydelse för kommunernas tillväxtarbete när ambitionerna breddas och successivt omfattar fler dimensioner. Det handlar om att, dels beakta fler aspekter, dels balansera olika krav med olika karaktär (och ibland konflikterande). Därmed ökar komplexiteten och antalet faktorer att beakta i en kommunal strategi för tillväxt.

4.2 Faktorer som samverkar – sex olika sweet spots

Nedan görs en analys av kommunernas arbete med tillväxt genom en analys av respektive kommuns sweet spot.

Sweet spot i Eskilstuna

Eskilstuna har en lång tradition som stad för produktion. Även utan utbildning var det lätt att få jobb och folk flyttade till orten för att arbeta. Mycket var dock enklare tillverkning och när konkurrensen ökade tappade företagen och staden fick problem. De senaste 15 åren har staden genomgått stora förändringar och vänt utvecklingen. En styrka idag är kommunens geografiska läge som gör det attraktivt för etableringar och som genom utbyggda kommunikationer gör kommunen till en del av en större arbetsmarknad. Den långa historien som inflyttningsskommun innebär att den etniska mångfalden är omfattande.

För att utnyttja stadens geografiska läge är visionen idag att bli en aktiv part i en större region och Eskilstuna ska vara en attraktiv stad att bo och verka i. Viktigt är att skapa engagemang och involvera alla i kommunen genom att utvecklas på ett sätt som är både socialt och miljömässigt uthålligt. De långsiktiga målen är väl förankrade från ett enat politiskt ledarskap. Många år med svag ekonomi har gjort att man tvingats skaffa god kontroll över sin ekonomiska situation och man har lärt sig att reagera och agera snabbt när saker händer. En viktig faktor är kontakterna med företag och andra myndigheter med vilka det rådet ett gott samarbetsklimat. Successivt har det också etablerats nya aktörer, företag och myndigheter, inom ”nya” branscher som drar nytta av läge och kommunikationer.

Sweet spot i Ljusnarsberg

I kommunen har man accepterat att det finns en utflyttning och det gäller att hantera den på ett bra sätt. Visionen är anpassad till de förutsättningar som råder och handlar om att skapa livskvalitet och ett tryggt liv för invånarna. Det viktigaste är att de invånare som bor i kommunen känner sig nöjda samt att de har inflytande och rådighet över sin vardag.

Mycket av kommunens utveckling styrs av externa aktörer, över vilka man har liten påverkan. Samtidigt är det förhållandevis få av dessa aktörer som engagerar sig i kommunens utveckling på ett sådant sätt att de bidrar med resurser och initiativ. Sådana initiativ är dock inte helt frånvarande, men sker i stor utsträckning utifrån de enskilda aktörernas intresse. Kommunen har därför inte valt att försöka samordna externa aktörer i någon större utsträckning. Istället satsar man på att göra den interna organisationen anpassningsbar, så att den kan följa förändringar av rådande förutsättningar. Genom att vara proaktiv finns ett handlingsutrymme att välja och att inte bli tvingad att göra

saker hastigt. Köper man sig tid, kan enheter läggas ner på ett planerat och kostnadseffektivt sätt samtidigt som det möjliggör hög kvalitet på den service som finns kvar. Ett annat vägval avser samverkan och att man valt att frivilligt ingå i större strukturer för att säkerställa kompetens och kostnadseffektivitet. I de fall externa aktörer är intresserade av att vidta åtgärder som på något sätt bidrar till att skapa ett bra liv för dem som bor i kommunen, stödjer kommunen dessa initiativ om det finns möjlighet till det. Visionen att skapa livskvalitet i bred bemärkelse förefaller inte kunna genomföras genom några få strategier eller resurser. Det finns inget ensidigt, enkelt recept för att skapa livskvalitet. Det gäller att göra vad man kan, utnyttja hela verktygslådan av resurser och strategier för att samla alla goda krafter.

Sweet spot i Lund

Lund har en historia av att vara verksamhetsmässigt centrum för kyrkan. Senare tillkom universitetet som attraherade såväl individer som andra institutioner. Visionen "Hållbar utveckling för balanserad tillväxt av kunskap i världsklass" inbjuder andra organisationer, som Universitetssjukhuset och forskningsbaserade företag att samarbeta och ge hävstång i uppfyllandet av framtida idéer. Visionen bygger tydligt på de lokala förhållandena i en historisk lärandetradition, kunskapsdrivna institutioner och tillväxt. Lunds interna resurser och förmågor är fokuserade på kvalitet i grundskolan. Vidare läggs stor kraft på att utveckla och transformera staden efter principer om uthållighet, både i befintliga och nya områden. Partnerskap med andra aktörer är avgörande i samband med stora satsningar som t ex ESS och Max IV. Partners som universitetet, Universitetssjukhuset, samt forskningsbaserade företag ger externa resurser och förmågor som tillsammans bygger kluster av kreativitet som främjar mer tillväxt.

Sweet spot i Osby

Visionen för Osby kommun är att vara en välkomnande och attraktiv kommun med ökande folkmängd. I kommunen arbetas det aktivt på många fronter för att främja en utveckling i riktning mot visionen. Fyra områden framträder som särskilt angelägna, nämligen bra utbildningsmöjligheter, goda kommunikationsmöjligheter, attraktiva boendemiljöer och ett positivt näringslivsklimat. Det är främst inom utbildning som kommunen har möjlighet att på egen hand vidta konkreta åtgärder, vilket man också gör genom att rusta upp grundskolor och arrangera vidareutbildningar som näringslivet

efterfrågar. I övrigt är man i stor utsträckning beroende av externa aktörers agerande. För att främja sådana initiativ arbetar kommunen aktivt för att samordna initiativ, bedriva lobbyingverksamhet och göra kontakterna med kommunen som lokal myndighet smidiga.

Strategin innebär att samverkan är centralt, både med närliggande kommuner, föreningslivet och med näringslivet i den egna och i närliggande kommuner samt med andra offentliga aktörer. Kännetecknande för strategin är också en ambition att ta tillvara på det intresse som finns för kommunen från olika aktörer. Arbetet präglas av långsiktighet och uthållighet. Några av företrädarna menar att kommunen kännetecknas av en anda där man inte slår sig till ro utan tar saken i egna händer. Det gäller även medborgarna, som inte förväntar sig att det är kommunen som ska ordna allt. Med en sådan mentalitet, menar man att kommunens uppgift blir att skapa goda förutsättningar och grundläggande service. Strävan efter attraktivitet och befolkningstillväxt handlar i stor utsträckning om att skapa ljusa framtidsutsikter.

Sweet spot i Ulricehamn

Det finns en tydlig vision att bli fler invånare i Ulricehamn. Kommunen har en historia av entreprenörskap och företagsamhet i mindre företag. Genom att skapa goda förutsättningar för människor att leva och uppleva naturen kommer fler människor att föredra att leva där. Visionen är starkt baserad på historien och de lokala förhållandena i företagande och handel. Det geografiska läget gör kommunen en del av en regional arbetsmarknad som samtidigt ger möjligheter att utveckla en roll som ett logistiknav.

Externa aktörer, exempelvis näringsidkare och entreprenörer, har visat ett stort intresse för att satsa på och investera i den växande befolkningen. För att stimulera denna utveckling används de kommunala resurserna för att visa ett enat politiskt ledarskap som bidrar till att göra att processer går smidigt. De används även till att investera i bra förutsättningar för boende och handel. Externt arbetar den politiska ledningen också aktivt gentemot statliga myndigheter för att främja fortsatta investeringar i infrastruktur.

Sweet spot i Piteå

Historiskt har skogsindustrin dominerat Piteå men successivt har andra branscher tillkommit och kunnat växa. Kommunen kännetecknas av att företagsamhet och föreningsliv är en viktig kraft i det lokala samhället. Det har inte

funnits någon stark tradition kring utbildning och idag råder det brist på arbetskraft inom flera områden. I visionen fokuseras på att vara en attraktiv kommun för boende och företag, med befolkningstillväxt som ett tydligt uttalat mål. Piteå ska inte bara handla om företagande utan det ska också vara ”hemma”.

Kommunens interna resurser har under lång tid riktats mot att underlätta företagande och att aktivt utveckla näringslivet. Gradvis läggs allt mer kraft på att skapa attraktiva boendemiljöer och en anpassad kommunal service. Under lång tid har kommunen upplevt sig för beroende av externa aktörer (staten, konjunkturläget mm) och därför satsat mycket på att utvecklas och klara sig lokalt. Idag finns mycket goda relationer till närings- och föreningsliv i kommunen. Uppfattningen är att många är engagerade i att utveckla ett aktivt Piteå med fler invånare.

4.3 Att hantera kommunal tillväxt

Lokala förutsättningar

I föregående avsnitt framgår att kommunernas tillväxtvisioner skiljer sig beroende på skillnader i lokala förutsättningar. Hur kommunen väljer att se och arbeta med tillväxt avgörs av ortens traditioner och historia. Dessa utgör grunden för kommunens lokala och specifika förhållanden, vilka i sin tur avgör vilka åtgärder som är tillgängliga. Tidigare studier visar att kommunerna har olika krav (se Fjertorp 2010) och det lokala arbetet med lokal tillväxt måste anpassas utifrån de förutsättningar som råder i varje kommun.

Visioner

Fallen visar att kommunerna har visioner som skapar mening för dess invånare och organisationer. Det är viktigt att utveckla visionen baserat på rådande förhållanden. Detta är avgörande för att skapa trovärdighet för de ansträngningar som i samtliga fall görs, såväl inom som utanför kommunen.

Det faktum att utvecklingen av en vision för lokal tillväxt bygger på lokala förutsättningar kan tolkas som att det saknas en politisk uppfattning om vad som är en önskvärd utveckling för kommunen. Visionen kanske inte uppfattas som tillräckligt visionär. Poängen här är dock att ambitionerna styrs av vad som har präglat kommunen ur ett historiskt perspektiv samt yttre förhållanden. Man väljer en vision som är realistisk att uppnå. Det betyder inte att det är lätt att uppnå. Det kan kräva omfattande arbete, men risken att inte utvecklas mot visionen är relativt liten, med tanke på att det är nära.

Således är den vision som formuleras inte nödvändigtvis baserad på vad som anses vara den mest önskvärda utveckling för kommuninvånarna. De positiva aspekter som finns i en vision baseras främst på utgångspunkten att ligga i linje med historiska beslut och rådande förhållanden.

Kommunens interna resurser och förmågor

Fallen visar att kommunerna utnyttjar sina lokala förutsättningar och att de bygger sina resurser kring dem på ett sätt som de förväntar sig kommer att föra dem mot visionen. Det faktum att kommunen erbjuder acceptabla välfärdstjänster är inte en konkurrensfaktor, snarare är det en förutsättning för att kunna arbeta med andra saker. När grundläggande tjänster till medborgarna är etablerade, kan kommunen ta en titt utanför kommunen och arbeta mer med extern orientering. Det är viktigt att det finns ett samband mellan de olika faktorerna, så att förutsättningarna utgör grunden för kommunens vision, och att den interna organisationen fokuserar på dessa faktorer, inte att bedriva verksamheten på egen hand, men att göra det lätt för andra att bidra i arbetet mot att uppfylla visionen.

Externa resurser och förmågor

En annan anledning till att visionen behöver förankras lokalt är att kommunen inte kan initiera och driva innovation och utveckling på egen hand. Politikerna kan inte påverka den ekonomiska tillväxten eller på egen hand skapa befolkningstillväxt i kommunen. Tillväxt är beroende av näringslivet som kan fungera som en motor för ekonomisk tillväxt. Det framstår som avgörande att politikerna lyckas formulera en vision som engagerar. Även om kommunen inte kontrollerar resurserna själv, kan man underlätta för andra aktörer som vill engagera sig i kommunens framtida utveckling. Nyckeln verkar vara att det finns andra aktörer som vill investera genom att vara delaktiga. Ju fler spelare som lockas av vad som händer i kommunen, desto fler aktiviteter initieras, vilket främjar den lokala tillväxten och utvecklingen. Kommunens viktigaste bidrag är att vara en kanal för yttre krafter och att göra det lätt för andra att agera.

En sweet spot för tillväxt

Analysen ovan visar att det är avgörande att de olika faktorerna kompletterar och stödjer varandra. Ingen av dem fungerar på egen hand utan de är beroende av de andra faktorerna för att något ska hända. Dessutom kan det

uppstå dynamik mellan faktorerna, d v s insatser i en av dem kan aktivitera insatser i de andra. Därmed är det viktigt att bevaka och agera för att främja samspel med övriga faktorer. I termer av modellen i figur 1 handlar detta om att alla fyra cirklarna behöver överlappa varandra för att de ska kunna samspela och påverka varandra. Ju större överlappning desto mer hävstång i insatserna och därmed bättre förutsättningar för tillväxt så som det definieras i den här rapporten. Kommunen behöver agera för att hela tiden skapa så stor sweet spot som möjligt eftersom det är då det blir en så stark utveckling som möjligt i riktning mot visionen.

4.4 Strategi för kommunal tillväxt

Kommunerna använder sina möjligheter och resurser för att bygga sin strategi och sin vision. Det förefaller nödvändigt att göra kompromisser om de faktorer som är lämpliga att fokusera på och hur de kombineras. Studien tyder på att denna förmåga är unik för varje kommun och består av en kombination av kommunens yttre miljö och tillgängliga resurser. Den individuella uppsättning funktioner kan inte kopieras eftersom detta arbete måste byggas från historien av kommunen, vilket är i linje med de grundläggande antagandena utifrån resursbaserad strategiteori. Varje kommun gör sina val utifrån en specifik situation. De särskilda villkoren för de studerade kommunerna visar att de tvingas att vidta åtgärder på olika områden. Det går inte att göra en generell karakteristik över av hur kommuner arbetar och antalet varianter är stort. Ingen enskild faktor kan ändras utan hänsyn till den andra. När visionen är utvecklad, är den på plats för kommunikation och sammanslagning av resurser.

De studerade fallen visar att kommunerna inte kan göra arbetet själva. Kommunernas interna resurser måste kompletteras med resurser och förmågor från andra, kommunexterna, aktörer. Möjligheten att kombinera resurser och förmågor utgör basen för att utveckla och få en hållbar tillväxt. Noteras bör dock att det i motsats till privata företag inte är viktigt att vara annorlunda, jämfört med andra kommuner. Det viktiga är att dra nytta av de möjligheter du har och skapa så mycket nytta för de boende som möjligt.

Studien visar också att visionen om tillväxt har fått flera dimensioner än tidigare vilket gör avvägningarna mer krävande. Det gäller att prestera i flera olika avseenden. Ekonomin ses snarare som en förutsättning än som ett mål i sig och andra målsättningar av social och miljömässig karaktär hamnar i förgrunden. Ska det lyckas kräver det att många aktörer av olika slag agerar

tillsammans. Samtidigt indikerar fallen att när kommunerna lyckats skapa en vision som engagerar har det gått att uppbåda (aktivera) en mängd resurser för att realisera visionen.

Det är avgörande att vision och målsättningar uppfattas som spännande men samtidigt realistisk. Om de uttrycks för triviale och intetsägande är det ingen som bryr sig. Om de å andra sidan blir för visionära och för svagt förankrade i förutsättningarna uppfattas de som orealistiska och ingen, (eller för få) tar dem på allvar och agerar på dem. Risken finns att det blir en situation av status quo med svag utveckling.

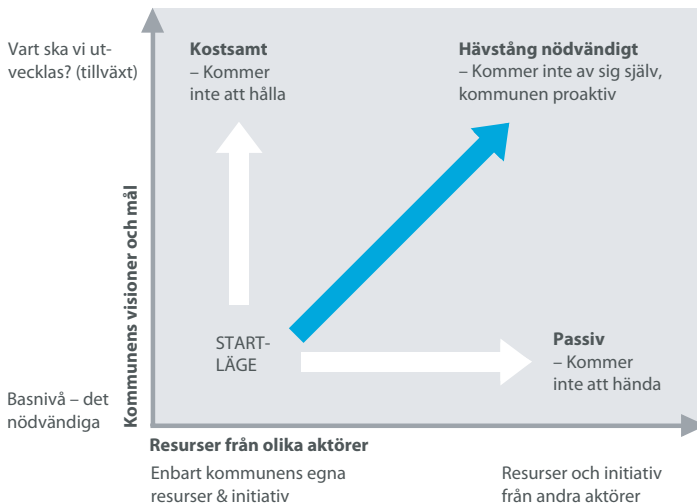
I media rapporteras då och då om kommuner som hoppats på att det ska komma någon aktör (företag, statlig myndighet, etc.) som ska etablera sig och därmed ”vända utvecklingen” i kommunen. Det samlade intrycket från dessa ”satsningar” är att det vanligen händer lite i förhållande till vad som uppgavs på förhand. Och de mer varaktiga effekterna tenderar att vara begränsade. Slutsatsen är att det inte är realistiskt att förlita sig på att någon annan ska skapa utvecklingen utan kommunen måste aktivt agera själv.

Kommunen kan emellertid inte göra allt själv och med egna resurser. Varaktig tillväxt och utveckling kan enbart skapas i samspel med andra aktörer så att olika insatser kan komplettera varandra. Kommunen kan investera och satsa pengar men så länge man gör det som enda part blir det kostsamt, verkansgraden begränsad och sannolikt skapas inga uthålliga effekter.

5. Strategier för kommunal tillväxt – några viktiga val

Tidigare forskning anger att det inte finns något entydigt eller enkelt sätt för kommuner att arbeta strategiskt med tillväxtfrågor. Det kan definieras på många olika sätt och därmed kan metoderna att arbeta med frågan också variera betydligt. En övergripande slutsats av denna studie är emellertid att det i denna mångfald finns ett antal komponenter som är centrala för framgångsrika kommunala tillväxtstrategier.

En första slutsats är att varje kommun har sina unika förutsättningar och behöver organisera och använda sina egna resurser så att fler aktörer bidrar till den önskade utvecklingen för kommunen. I vilken utsträckning kommunen faktiskt utvecklas i önskvärd riktning beror både på hur väl förankrad visionen är, hur förutsättningarna ser ut och hur kommunen agerar som samlande aktör i utvecklingsarbetet. Slutsatserna från denna studie av kommunala tillväxtstrategier kan sammanfattas i figur 3.



Figur 3 – Strategiska val för tillväxt

Kommunen befinner sig i ett nuläge och strävan efter tillväxt handlar om att något ska förändras och utvecklas. Ett alternativ är att man i kommunen är helt nöjd med det utbud som finns för närvarande. Kommunen kan välja att initiera aktiviteter på egen hand och med egna resurser. Utveckling skulle då kunna handla om att röra sig till höger i figuren, dvs genom att ersätta kommunala resurser med initiativ och resurser från externa aktörer. Konsekvensen av detta kan eventuellt vara att kommunens reducerar sina kostnader om andra aktörer är mer aktiva och tar mer ansvar. Teoretiskt skulle detta på sikt också kunna resultera i ett utvecklat eller förbättrat utbud för kommunens invånare, beroende på vad andra aktörer tar för initiativ. Svagheten är att denna strategi ger kommunen en mycket passiv roll och det förefaller osannolikt att någon annan aktör skulle ta ansvar för gemensam utveckling i kommunen på det sättet. Dessutom förefaller det artfrämmande i sammanhanget att kommunen skulle avstå ifrån att sätta mål och formulera visioner för lokalsamhällets utveckling. Det skulle ifrågasätta idén med lokal politik och lokal politisk ledning.

Ett annat, och mer realistiskt, alternativ är att ledningen aktivt arbetar fram och formulerar en vision för hur kommunen ska kunna utvecklas. Utifrån ett förväntat nuläge innebär en strävan efter tillväxt att något ska förändras. Genom att formulera visioner och mål kan kommunen ange riktningen för vilken utveckling som eftersträvas. I termer av figur 2 innebär detta att ambitionen är att röra sig ”uppåt” i diagrammet. Givet att det finns en utmanande vision blir det fråga om hur resurser kan mobiliseras. En fälla som det är lätt att falla i är att försöka göra allting själv. Under våra intervjuer har det givits flera exempel på hur enskilda satsningar från kommuner eller andra huvudmän (t ex statliga myndigheter) har misslyckats för att man ”inte fått andra med sig”. För den ambitiösa finns en risk att man arbetar med de resurser man har och kan kontrollera. Detta kan också vara ett sätt att snabbt kunna visa resultat. Problemet är att om inte kommunen kan involvera och engagera andra aktörer kommer satsningen att bli kostsam, och sannolikt inte varaktig (eftersom den är beroende av att kommunen driver och betalar). Det kan ha skapats nytta eller värden men det finns en stor risk att kommunen ”faller tillbaka igen” eftersom det i huvudsak är beroende av kommunen engagemang och egna resurser.

Slutsatsen av ovanstående är att oavsett vilken syn på tillväxt som finns i kommunen är en varaktig utveckling i hög grad beroende av andra aktörers agerande. Därmed framstår andra aktörers engagemang som en avgörande

drivkraft för tillväxt. Kommunen har att vara en samlande kraft som kan skapa en gemensam vision för tillväxt och utveckling inom kommunen. Denna vision kan inte enbart omfatta kommunen och dess egna aktiviteter utan övriga aktörer behöver involveras i detta. En kommunal strategi för tillväxt behöver bygga på en vision som är realistisk, spännande och som engagerar andra aktörer att mobilisera resurser och förmågor för att utveckla den resursbas som finns i kommunen, för allas bästa. Genom att göra det lätt för andra att agera ökar mängden resurser som arbetar för utveckling. Fler resurser är i sig bra för kommunen men samtidigt ökar också förutsättningarna att kombinera resurser med varandra. Därmed skapas möjligheter till hävstång på de insatser som görs, från kommunen såväl som för andra aktörer. Det är viktigt att agera inom de områden där man kan agera (och påverka) och mobilisera möjliga resurser. De resultat som uppnås kommer då också att kunna vara mer varaktiga. Utvecklingen i Lund är ett exempel på detta där satsningar från många olika huvudmän ställer stora krav på kommunen, men som innebär mycket positivt för utveckling och tillväxt i Lund.

Värt att notera är emellertid att kommunen inte behöver ha tillgång till alla resurser och förmågor inom det egna geografiska området. Det centrala är istället att de finns tillgängliga i nätverket i de aktiviteter som sker. Ett sådant exempel handlar om den regionalisering som pågår och som lyfts fram i de studerade kommunerna. I flera av de studerade fallen, t ex Osby och Eskilstuna, betonas betydelsen av att göra kommunen till en aktiv del av en större region. Kommunen är mycket beroende av omvärden och då behöver man agera efter det. Genom att göra sig till en del av en större region uppstår fler aktörer (resurser och förmågor) att samspela med och dra nytta av. Genom att agera regionalt har man fördel av alla de satsningar som sker i regionen. I flera kommuner nämns att man redan är så beroende av omvärlden att enda påverkansmöjligheten ligger i att agera pro-aktivt och i ett större sammanhang. Sammantaget skapas då mer effektiva förutsättningar för att utveckla kommunen men, utifrån de premisser som gäller där.

Sammanfattningsvis kan konstateras att en kommunal strategi för tillväxt tar sin utgångspunkt i specifika lokala förutsättningar. Utifrån dessa kan kommunen initiera skapandet av en vision som tar fasta på det som finns. Därigenom kan man utveckla lokala styrkor och möjligen också utveckla nya som kan komplettera det som finns. Genom egna resurser och insatser kan kommunen initiera aktiviteter. Samtidigt är det dock avgörande att man också lyckas involvera andra aktörer. Endast genom att få dessa att dela vi-

sioner och målsättningar kan de bidra aktivt för att nå dem. En strategi för kommunal tillväxt handlar då om att i största möjliga grad bygga på de lokala förutsättningarna, och utifrån dessa skapa en vision som såväl kommunala som andra aktörer kan arbeta gentemot. Dessa komponenter sammantaget avgör tillväxt och utveckling i kommunen. Ju större man kan göra denna sweet spot, desto fler krafter är det som verkar för att växa.

Avslutningsvis kan också konstateras att visionen är viktig men det handlar också om att skapa en känsla av förhoppning och framtidstro. Oavsett om kommunen har stark eller svag utveckling enligt sina valda tillväxtdimensioner är bilden densamma. Strävan efter tillväxt handlar främst om att skapa en känsla av framtidstro och utveckling. Det behövs något att samlas kring och arbeta för, och som gör att det lokala samhället utvecklas.

Referenser

- Bartik, T. J. (2005) 'Solving the problems of economic development incentives', *Growth and Change*, 36 (2): 139–166.
- Bjørnå, H. & Aarsæther, N. (2009) 'Cooombating in the Nothern periphery: Local leadership strategies in two Norweigan municipalities', *Local Government Studies*, 35 (2): 213–233.
- Collis, D. and Rukstad, M. (2008) Can you say what your strategy is? *Harvard Business Review*, April, 82–90.
- Deweese, S., Lobao, L. & Swanson, L. E. (2003) 'Local economic development in an age of devolution: The questions of rural localities', *Rural Sociology*, 68 (2): 182–206.
- Elkington, J. (1997) *Cannibals with Forks: The Triple Bottom Line of the 21st century Business*, Capstone Publishing, Oxford.
- Erlingsson, G Ó, J Moodysson och R Öhrvall (2011), "Regional och lokal tillväxtpolitik: Vad kan och bör offentliga aktörer göra?", Tillväxtanalys, Östersund.
- Fjertorp, J., Larsson, R. G. & Mattisson, O. (2012) *Kommunal tillväxt. Konsten att hantera lokala förutsättningar*. Natkom rapport Nr 7.
- Fjertorp, J., Larsson, R. G. & Mattisson, O. (2013) *Growth management in local governments*. Artikelförslag Företagsekonomiska institutionen, Lunds universitet.
- Fjertorp, J., Mattisson, O. & Thomasson, A. (2013) *Att arbeta med tillväxtfrågor. Erfarenheter från Eskilstuna, Osby och Piteå kommuner*. Natkom erfa-rapport Nr 5.
- Heldt Cassel, S. (2008) 'Trying to be attractive: Image building and identity formation in small industrial municipalities in Sweden', *Place Branding and Public Diplomacy*, 4 (2): 102–114.

- Jackson, T. (2009) *Prosperity without growth?* London: Sustainable Development Commission.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. and Tagesson, T. (2008) Do management and strategy matter in municipal organisations? *Financial Accountability & Management*, 24:3pp 295–319.
- Lobão, L. & Kraybill, D. (2009) ‘Poverty and local governments: Economic development and community service provision in an era of decentralization’, *Growth and Change*, 40 (3): 418-451.
- Ott, I. & Soretz, S. (2008) ‘Growth strategies: Fiscal versus institutional policies’, *Economic Modelling*, 25 (4): 605–622.
- Robichau, R. W. (2010) ‘The effects of economic development strategies in local municipalities’, *Perspectives in Public Affairs*, 7 (1): 26–41.
- Rumelt, R., Schendel, D. & Teece, D. (1994) *Fundamental Issues in Strategy*, Harvard Business School Press, Boston.
- Rönblom, M. & Hudson, C. (2007) ‘ ”Tillväxt revisited” – röster om tillväxt och utveckling i Gnosjöregionen’, *Kommunal ekonomi och politik*, 11 (1): 37–58.
- Sands, G. & Reese, L. A. (2008) ‘Cultivating the creative class: And what about Naimo?’, *Economic Development Quarterly*, 22 (8): 8–23.
- Therkildsen, H. P., Hansen, C. J. & Lorentzen, A. (2009) ‘The experience economy and the transformation of urban governance and planning’, *European Planning Studies*, 17 (6): 925–940.
- Trendle, B. (2009) ‘The determinants of population and employment growth in small Queensland regions’, *Economic Analysis & Policy*, 39 (2): 295–307.
- Wolman, H. & Spitzely, D. (1996) ‘The politics of local economic development’, *Economic Development Quarterly*, 10: 115–150.

