

Att arbeta med tillväxt- frågor

Erfarenheter från
Eskilstuna, Osby och
Piteå kommuner

Jonas Fjertorp
Ola Mattisson
Anna Thomasson

5
Erfara-rapport

Att arbeta med tillväxtfrågor

Erfarenheter från Eskilstuna, Osby
och Piteå kommuner

Jonas Fjertorp
Ola Mattisson
Anna Thomasson

Denna rapport är den femte i det nationella kommunforskningsprogrammets Erfa-rapportserie. Rapporterna finns tillgängliga på www.natkom.se

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 978-91-87454-11-0

© 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 Erfä-rapporterna, huvudsakligen innehåller empiriska beskrivningar och analyser.

Erfä-rapport nr 5 handlar om hur kommuner förhåller sig till arbetet med att utveckla kommunen och skapa tillväxt. Kommunerna har i grunden olika förutsättningar att utgå ifrån och har därför valt olika strategier. Trots detta kan ett antal gemensamma nämnare i tillväxtarbetet identifieras. Ambitionen med rapporten är att visa tre olika kommuners förhållningssätt och arbete med tillväxtfrågor. Framställningen fokuserar på de lokala förutsättningarna och hur dessa inverkar på vilka strategiska val som görs. Rapporten baseras på intervjuer som genomfördes hösten 2012. Författarna vill framföra ett stort tack till de medverkande i de studerade kommunerna.

Jonas Fjertorp, 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 strategier för tillväxt	8
1.2 Studiens tillvägagångssätt	9
1.3 Rapportens disposition	10
2. Eskilstuna kommun	11
2.1 Bakgrund	11
2.2 Att vända utvecklingen	12
2.3 Utmaningarna idag	13
2.4 Strategisk inriktning	14
2.5 Framgångsfaktorer för utveckling	17
3. Osby kommun	19
3.1 Kommunens utveckling	19
3.2 Tillväxtambitioner	20
3.3 Tillväxtstrategi	21
Utbildning	22
Boende	23
Näringsliv	24
Kommunikationer	24
3.4 Strategi för attraktivitet och befolkningstillväxt	25

4. Piteå kommun	27
4.1 Bakgrund.....	27
4.2 Kommunens tidigare arbete med tillväxtstrategier.....	27
Drivkrafter bakom arbetet med tillväxtfrågor i kommunen	28
Faktorer som påverkat arbetet med tillväxtfrågor i kommunen	30
4.3 Framtida inriktning i arbetet med tillväxtstrategier.....	31
Organisatoriska och ekonomiska lösningar som stödjer det nuvarande tillväxtarbetet	33
5. Några avslutande reflektioner	35
Intervjupersoner	37
Eskilstuna kommun	
Osby kommun	
Piteå kommun	

Sammanfattning

Denna rapport handlar om kommunal tillväxt och beskriver hur kommunerna i Eskilstuna, Osby och Piteå arbetar med strategier för tillväxt. Trots att kommunerna i grunden är mycket olika, och därmed har mycket olika förutsättningar, finns det ett stort antal gemensamma drag. Samtliga bygger sitt tillväxtarbete utifrån de lokala förutsättningarna inom kommunen och dessa är grunden för den tillväxtvision som formulerats. Kommunerna arbetar både med traditionella tillväxtmått (som befolkningsutveckling och ekonomisk utveckling) och med nyare definitioner kring social och miljömässig uthållighet. 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. Nyckelfaktorn för att lyckas är att få alla dessa olika aktiviteter och insatser att verka i samma riktning och bli ömsesidigt förstärkande.

1. Introduktion

1.1 Kommunal strategier för tillväxt

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 (Ejertorp, 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 välfärdstermer, 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 presenteras hur tre olika kommuner ser på tillväxt och hur de agerar strategiskt för att nå sina mål. Framställningen syftar till att visa vilka förutsättningar de tre kommunerna agerar under samt hur de kommunala beslutsfattarna resonerar och agerar för att utveckla kommunen.

1.2 Studiens tillvägagångsätt

Tillväxtfrågor hanteras vanligen av kommunledningarna. Studien fokuserar inte specifikt på varken ett tjänstemannaperspektiv eller ett politikerperspektiv. Avsikten är att fånga den samlade synen på tillväxt och hur kommunen arbetar med dessa frågor. Intervjuer har därför genomförts med såväl ledande tjänstemän som politiker. Politikerna är såväl styrande som i opposition. 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. Totalt har mellan 4 och 10 intervjuer genomförts i varje kommun.

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

De tre fallen har valts med utgångspunkten att försöka fånga kommuner med olika förutsättningar. I en tidigare studie (Fjertorp, Larsson & Mattisson, 2012) studerades tre kommuner med mycket god, genomsnittlig respektive mindre god tillväxt enligt de tre traditionella tillväxtmåten utveckling av folkmängd, arbetstillfällen och inkomst per invånare. I denna studie har kommunerna istället valts utifrån ambitionen att fånga andra tillväxtmönster utifrån samma datamängd (för att möjliggöra jämförande analyser).

Eskestuna har betydligt starkare befolkningstillväxt än genomsnittet för landets kommuner, de har också starkare utveckling av antalet arbetstillfällen, men utvecklingen av inkomsten per invånare avviker från mönstret och är svagare än genomsnittet för landets kommuner.

Osby kommun visar ungefär samma befolkningsutveckling mellan åren 2004–2009 som landets kommuner i genomsnitt. Detsamma gäller utveck-

lingen av inkomsterna, medan antalet arbetstillfällen har minskat mer i Osby kommun än i den genomsnittliga kommunen.

Tabell 1 Val av fallkommuner, utveckling mellan åren 2004–2009

Kommun	Folkmängd	Arbetstillfällen	Inkomst per invånare
Genomsnitt för landets kommuner	+ 0,7 %	– 1,1 %	+ 9,5 %
Eskilstuna	+ 4,8 %	+ 0,6 %	+ 7,5 %
Osby	+ 0,2 %	– 4,8 %	+ 9 %
Piteå	+ 0,01 %	– 1,2 %	+ 12,6 %

I Piteå kommun har folkmängden och antalet arbetstillfällen utvecklats ungefär som i landets genomsnittliga kommun. Inkomstutvecklingen har däremot varit betydligt starkare. Alla tre kommuner avviker alltså från genomsnittet för landets kommuner enligt ett av de tre traditionella tillväxtmåten.

1.3 Rapportens disposition

De tre kommunernas tillväxtarbete beskrivs var för sig i följande kapitel. Rapporten avslutas med slutord i sista kapitlet.

2. Eskilstuna kommun

2.1 Bakgrund

I Södermanland ligger Eskilstuna som har en lång historia och är ett resultat av att mindre kommuner slagits samman i flera omgångar. Eskilstuna kommun har idag nästan 99 000 invånare, varav ca 65 000 bor i tätorten. Historiskt har det varit en inflyttningskommun då folk både från Sverige och från utlandet sökt sig till de arbeten som orten kunnat erbjuda. Orten har en lång tradition av produktion och tillverkningsföretag.

Sedan mitten av 1990-talet har kommunen genomgått stora förändringar. Nya näringsgrenar har etablerats. Högskolan och Energimyndigheten har etablerats på orten och kommunikationerna har byggts ut genom bl a Svealandsbanan och E20. Idag är Eskilstuna en pendlarkommun där folk reser både till och från kommunen för att arbeta.

Eskilstuna var en framgångsrik stad för produktion under 1950 och 1960-talen. Fokus var "enklare" produkter som lås, skruvar, muttrar och bestick. "Måttjohansson" (som var världsledande för måttsatser) startade på orten och "Eskilstunakvalitet" är fortfarande ett begrepp i produktionssammanhang. Kommunen växte kontinuerligt och 1970 fanns det 94 000 invånare. En höjdpunkt var 1973 när man erhöll utmärkelsen "årets stad". Rykande skorstenar ansågs bra för då går fabrikerna, vilket togs som ett tecken på tillväxt och utveckling.

När efterfrågan på enklare tillverkning sjönk slog krisen till i mitten av 1970-talet. I ett slag försvann många arbetstillfällen. Ekonomin vek i kommunen och befolkningen började minska. Sedan dess har staden genomgått regelbundna kriser när ekonomin vikt och den näring som funnits på orten har upplevt problem och vikande efterfrågan. Successivt har den tillverkande industrin avvecklats och idag är merparten borta. Mot denna bakgrund har man i kommunen utvecklat en vana att behöva hantera kriser och nedläggningar.

2.2 Att vända utvecklingen

I mitten av 1990-talet var situationen besvärlig och den politiska ledningen hade svårt att agera enat. Eskilstuna beskrivs av någon som Sveriges Chicago. Det var en industristad med minskande produktion, minskande systerställning, sociala problem och svag ekonomi. Efter en lång rad av år med påfrestningar var situationen akut och det krävdes genomgripande förändringar.

Efter valet 1994 fick kommunen en ny ledning och ett nytt kommunalråd. För att vända utvecklingen i grunden påbörjades då ett arbete med att förnya och utveckla Eskilstuna i flera olika avseenden. En grundläggande utgångspunkt för detta arbete var att kommunen inte kunde klara dessa utmaningar på egen hand eller med egna medel. Det var inte tillräckligt att enbart titta internt och på det man hade själv. Vad som händer i kommunen och skapar framgång ansågs intimt förknippat med vad som händer utanför kommunen. Därmed behövde kommunen vända blicken utåt och agera utifrån detta. För att nå framgång ansågs det viktigt att samspela med omvärlden och att bidra till/dra nytta av kapaciteten i hela regionen.

En av respondenterna beskriver det som att det nytilträdde kommunalrådet fick med alla på att det gällde att bli en del av en större region, och därmed måste man agera därefter. Arbetet fokuserades på att bli en del av Stockholm, och en del av hela Mälardalen. Det som var bra för Stockholm ansågs även gynna Eskilstuna. Arbetet leddes av dåvarande kommunalrådet som lyfts fram som en frontfigur i sammanhanget, och som gjorde att tänket i Eskilstuna var före sin tid. Ett viktigt svar på hur man kan utveckla Eskilstuna blev då kommunikationer och kopplingar till regionen som helhet. Ett stort arbete lades ner på att skapa enighet kring strategin och agera samlat för att vända utvecklingen. Samtidigt gjordes stora förändringar inom kommunen och struktur och arbetsprocesser. Det gällde att stoppa underskotten, skapa disciplin att hålla sig till budget och skapa en ekonomi i balans.

En respondent beskriver det som att ”när allt var åt skogen fanns inget utrymme att tjafsas. När hotet upplevdes som tillräckligt starkt var det lättare att enas om vad som var viktigt och vilka åtgärder som behövde vidtas.” Ett svårt utgångsläge skapade samtidigt goda förutsättningar att göra saker. Ifrån en mycket låg/svag position är det lättare att skapa en bild av en positiv utveckling. Och positiv utveckling är en av de viktigaste drivkrafterna för att mobilisera och skapa kraft att göra saker framåt. Det var nödvändigt att bromsa och gasa samtidigt.

Flera av de intervjuade menar att det varit ett mycket hårt arbete som behövt bedrivas stegvis och långsiktigt. Idag kan man dock konstatera att det givit resultat och varit avgörande för stadens utveckling. Flera faktorer anses betydelsefulla. En grundläggande förutsättning för att vara en del av regionen är att det finns goda kommunikationer så att Eskilstuna kan ha utbyten med omvärlden. Kommunen agerade på alla möjliga sätt för att förbättra dessa. Idag nämns bl a Svealandsbanan och utbyggnaden av E20 som helt avgörande för utvecklingen. Dessa förbättringar i kommunikationer har visat sig betydelsefullt för att etablera nya verksamheter i Eskilstuna. Högskolans etablering har varit viktig och sänkta restider har gjort att den också kunnat utvecklas och växa. Vidare har även statliga myndigheter, t ex Energi-myndigheten, etablerats på orten. Nya näringsgrenar har skapat en positiv utveckling i staden och från kommunen har man agerat aktivt för att bygga upp och utveckla relationer med företag och andra förvaltningar. Successivt har detta också gjort att det var möjligt att skapa en positiv image och en bild av att det händer bra saker i Eskilstuna. Denna utveckling har också inneburit att man kunnat vända flyttströmmarna och kommunen har en nästan obruten ökning sen sekelskiftet då kommunen hade ca 88 000 invånare.

Eskilstuna är idag en aktiv del av den regionen man verkar i. Ekonomiskt hänger man samman med omgivningen på ett mycket fruktbart sätt. Idag är det ca 7000 personer som dagligen pendlar till och från Stockholm, Strängnäs, Södertälje, Västerås. Kommunen är också attraktiv som etableringsort på ett annat sätt nu än tidigare. De företag som söker en ort runt Stockholm kan nu på allvar överväga Eskilstuna. Bland annat har man i kommunen varit framgångsrika i att attrahera logistikföretag och deras centralverksamheter (centrallager eller distribution) bl a för H&M, Lidl, Siemens & Bosch. Man ligger helt enkelt bra till geografiskt för det. Och dessutom visade det sig att den arbetskraft som fanns, t ex f d industriarbetare, lätt kunde gå in i dessa verksamheter.

2.3 Utmaningarna idag

Även om beskrivningen ovan förefaller framgångsrik upplever man ett antal besvärliga problem i kommunen. Flera respondenter beskriver utvecklingen som att man ställt om Eskilstuna från industristad till något annat, fått en utbyggd högskola och flera nya näringar. Samtidigt har kommunen idag jämförelsevis många individer som är i behov av försörjningsstöd och en

ungdomsarbetslöshet som är högre än snittet. Dessutom finns det många olika etniska grupper i kommunen och många utrikes födda. Sammantaget riskerar dessa olika faktorer att skapa utanförskap och segregering.

Eskilstuna har idag en mycket ung befolkning vilket anses ge hopp inför framtiden. Ett av kommunalråden beskriver det som att ”inflyttning är en styrka som vi måste använda och dra nytta av. Men den unga befolkningen ställer krav på oss och det måste vi hantera.” Samtidigt är utbildningsnivån låg och det finns ingen tydlig utbildningstradition. Det gäller nu att skapa en identitet för orten som kan bygga på historien, men som även rymmer allt det nya.

2.4 Strategisk inriktning

I den senaste långsiktiga planen (strategisk inriktning för 2012–2015) slås följande vision fast:

”År 2020 är vi så framgångsrika att vi är en förebild för företag och människor. Här finns annorlunda upplevelser, inspirerande kultur, framgångsrik idrott, innovativa koncept för utbildning och näringsliv, nydanande metoder för integration och spetskompetens inom klimat och miljö.”

Utifrån en vision om *Den stolta fristaden* slår kommunen fast inriktningen i termer av två centrala områden att vara framgångsrik inom. Det första handlar om *Hållbar utveckling* och avser **vad** kommunen vill åstadkomma (utåt). Ett andra område benämns *Effektiv organisation* och avser **hur** kommunen vill arbeta inåt för att genomföra sitt uppdrag.

Enligt den strategiska inriktningen består hållbar utveckling av tre delar: Sociala värden, miljömässiga värden samt samhällsekonomiska värden. För att vara framgångsrik krävs att samtliga tre beaktas. Detta är första gången man i kommunen trycker så hårt på vikten av att agera balanserat i alla dessa tre dimensioner. Utifrån dessa tre dimensioner av framgång slås fyra strategiska mål fast för perioden.

- Attraktiv stad
- Höjd utbildningsnivå
- Ekologisk uthållighet
- Fler jobb

Eskilstuna kommun har under lång tid haft tillväxt som mål och uttalad ambition i sitt långsiktiga arbete. I planen från 2008 var t ex hållbar tillväxt ett av 8 strategiska mål för mandatperioden. Kommunalrådet konstaterar:

”Under många år har vi haft tillväxt på allt men nu har vi fått en egen kraft. Så vi kan välja vilka saker vi ska fokusera på och arbeta med, medan resten får växa och klara sig mer på egen hand.”

Målsättningen är nu att skapa en hållbar utveckling utifrån värden som är sociala, ekologiska och samhällsekonomiska.

För att kunna utvecklas krävs en *attraktiv* stad. Kommunen bygger sitt arbete på arvet från industristaden. Flera av de intervjuade menar att det nu börjar det synas att Eskilstuna har ställt om från det gamla till det nya. Merparten av de gamla traditionella industrilokalerna i centrum har gjorts om och fyllts med ett annat innehåll. Det har varit viktigt att fylla gamla bygg-nader med det nya, dels för att de nya verksamheterna behövs, dels för att det är symboliskt viktigt. Viktiga verksamheter har varit konst, musik m m för att förbättra utbudet av kultur i staden. Dessutom har en science park initierats och fyllts med aktiviteter. Det uppfattas som en framgång att ha lyckats ställa om staden. Man menar att man använder historien men ändå tar in det nya. Att öka utbudet av aktiviteter inom kultur, idrott och fritid har visat sig viktigt för att attrahera personer att flytta till Eskilstuna. Vidare arbetar man också med att utveckla och förnya uterummet i staden för öka aktivitet mm. Bland annat har man byggt om det centrala torget. Att ha ett ökat utbud har visat sig viktigt för stadens attraktivitet och för att attrahera personer till Eskilstuna. Allt som allt handlar det om att göra Eskilstuna attraktivt att bo och verka i.

Något som intervjupersoner uppehåller sig mycket vid är behovet av utbildning och att stärka skolans roll (*höjd utbildningsnivå*). Historiskt har det funnits problem i skolan och det har nästan blivit betraktat som en tradition att det är svårt där i form av t ex stora skillnader i resultatnivåer i olika skolor. Kommunalrådet menar att det just nu handlar om att orka styra över pengar till skolan och långsiktigt ta tag i situationen där. Detta anses vara en mycket tungt vägande faktor för framgångsrik utveckling på längre sikt. Förbättrade resultat i skolan är viktiga som grund för fortsatt utbildning på t ex högskolan.

Kommunen har definierat en ambition att vara ledande avseende *Ekologisk uthållighet*. Genom energieffektiv samhällsplanering, lägre energianvändning

m m samt samarbete med andra intressenter i kommunen är ambitionerna höga kring att skapa ett hållbart samhälle. Utbildning har identifierats som en nyckelfaktor i sammanhanget då förbättrade kunskaper gör det enklare och roligare att agera klimatsmart. Kommunen har också ett aktivt samarbete med Energimyndigheten som har hög kompetens och arbetar med frågor som är viktiga och berör framtiden på ett fundamentalt sätt. Kommunen läger stor kraft på att arbeta inom miljö/energi osv. Man menar att myndigheten är oerhört bra, och den råkar ligga i staden. Det anses vara en viktig kapacitet att bygga på.

Det sista målet handlar om *Fler jobb*, något som samtliga respondenter lägger stor vikt vid. Det anses vara bra att människor söker sig till Eskilstuna och det är positivt att staden ökat i antal invånare. Kommunalrådet menar att: "Vill flera flytta hit ska vi ta hand om dem. Det ryms fler i Eskilstuna." Däremot är det ett stort problem att många är i behov av försörjningsstöd och inte arbetar. Förutom att människan mår bra av att ha saker att göra nämner flera respondenter att detta också är en stor outnyttjad potential. Kommunen agerar på flera sätt för att stimulera till detta. Att bli en aktiv part regionalt och inom en större region gör Eskilstuna mer attraktivt och ger fler nya möjligheter. Starka kommunikationer är viktigt i sammanhanget. Vidare är satsningar på utbildning och yrkeskompetens centralt för att göra människor mer attraktiva på arbetsmarknaden. Tillgång till kompetent arbetskraft är också ett centralt skäl för företag att söka sig till Eskilstuna. Mer anställningsbar arbetskraft bidrar därmed också till att det kan skapas fler jobb i kommunen. Det anses viktigt att bygga på traditionen kring tillverkning som fortfarande har stor betydelse. Det finns också nya näringsområden. Ett är satsningar kring logistik till följd av kommunens attraktiva läge. Ett annat är gröna företag och kunskap kring detta, bl a till följd av den kunskap kring energianvändning som finns i staden. Bland annat har kommunen gjort försök med innovationsupphandling för att främja och utveckla grönt företagande. För att skapa klimat och goda förutsättningar för aktörer att utvecklas måste det offentliga (i stor utsträckning) göra investeringar i infrastruktur av olika slag. Företag idag är globala och söker sig till lokaliseringar där det finns goda förutsättningar fysiskt såväl som kompetensmässigt. Ska vi ha duktig arbetskraft på orten måste vi skapa förutsättningar för att ha ett gott liv här. Då vill också fler flytta till orten och det kan bli en positiv spiral.

Vad gäller kommunens interna arbete, dvs hur målen ska realiseras definieras i begreppet *Effektiv organisation*, som kännetecknas av:

- Kvalitet
- Attraktiv arbetsgivare
- Stabil ekonomi.

Planen för den strategiska inriktningen anger att verksamheten ska bedrivas med fokus på ”uppdrag och resultat med effektiva arbetsmetoder.” Ambitionen är att tydliggöra nivå på kommunens service och följa upp denna för att säkerställa att rätt saker görs och på rätt sätt. Kommunen har aktivt utformat och anpassat sin styrning för att följa upp processer och processmål i dessa termer. På samma sätt har medarbetarna identifierats som nyckelresurs för att kunna realisera visionen. En central uppgift för kommunen är att utveckla medarbetare och stärka/utveckla kunskap för att klara kraven. Avslutningsvis definieras också att kommunen ska ha en stabil ekonomi och att intäkter och kostnader är i balans. Denna stabilitet är en förutsättning för att kommunen ska kunna agera inom andra områden. Att ha en aktiv och fungerande styrning gör att man inte överkonsumerar och att de spenderade resurserna används effektivt.

2.5 Framgångsfaktorer för utveckling

Utvecklingsfrågorna erhåller mycket uppmärksamhet i Eskilstuna och det förefaller viktigt att arbeta mot den vision som satts upp. De viktiga delmålen kring att bli en aktör i regionen och att skapa utveckling genom kunskap och förnyelse framstår som centralt. För ledningen, politiskt såväl som bland tjänstemän, har dessa frågor hög prioritet och är något man arbetar aktivt med. Det är också värt att notera att intrycket från intervjuerna är att det råder stor samstämmighet kring vad som är viktigt och hur man ska agera strategiskt.

Dessutom råder också stor samstämmighet om vad som är den viktigaste framgångsfaktorn i det arbete som bedrivits hittills. När frågan om styrkor diskuteras nämns i första hand det goda klimatet för samarbete inom kommunen, och mellan kommunen och andra intressenter. Det finns ett engagemang för orten och alla bidrar i positiv anda. Flera respondenter menar att Eskilstuna har en styrka av att arbeta samordnat och gemensamt. Klimatet anses gott med ett bra samarbete mellan statliga myndigheter, näringslivet och kommunen. Det råder ett mycket gott samarbete alla olika aktörer i Eskilstuna. Finanskrisen 2008 klarades mycket bra genom gott samarbete mellan kommunen, högskolan, industrin och fabriksföreningen. Bl a startades

ett 20-tal FoU-projekt för att behålla kompetensen på orten. Dessa projekt gjordes på företagen men i samarbete med högskolan. Principen var att det gällde att göra saker, och det direkt. När alla dessa aktiviteter initierades var de inte finansierade men genom att agera kunde man visa resultat, och då var det lättare att få loss pengar på olika sätt.

Dessutom har det visat sig viktigt att Energimyndigheten finns i kommunen. Den har hög kompetens och arbetar med frågor som är viktiga och berör framtiden på ett fundamentalt sätt. För kommunen handlar det om att dra nytta av och stödja en sådan unik (kunskapsintensiv) resurs för att utveckling. För kommunen innebär det ett extra fokus och en extra utvecklingskraft i både det egna arbetet, och i samspel med andra aktörer.

På frågan om vad som är viktigt nu råder enighet om att hitta bra livsmiljöer som gör att folk söker sig till Eskilstuna. Ska det lyckas krävs ett komplett utbud med boende, kultur, fritid och en attraktiv och fungerande stadsmiljö. För att uppnå detta krävs att kommunen gör mycket stora investeringar i många år framöver. Först när människorna finns på plats och har en bra situation kan de bidra i näringen och skapa utveckling på så sätt.

3. Osby kommun

Kommunen ligger i nordöstra Skåne. Genom Osby går Södra stambanan. Tågtrafiken har blivit en viktig puls för pendlandet till och från kommunen. I kommunen bor cirka 12 700 invånare. Utöver centralorten Osby finns även Lönsboda som är centralort för kommunens östra delar. Tillverkningsindustrin står för en stor del av sysselsättningen, även om den minskat de senaste åren. Många kommuninvånare pendlar till arbeten på stora företag i grannkommunerna Älmhult och Markaryd, eller till andra kommuner i regionen. Kommunen har tidigare varit klassificerad som en varuproducerande kommun, men är nu en pendlingskommun enligt Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) definition.

3.1 Kommunens utveckling

Kommunen hade tidigare en större folkmängd, men tappade cirka 1 000 invånare under slutet av 1990-talet. Osby har en historia av många egna företagare som startat och utvecklat företag. Ibland kallas kommunen för ”Skånes svar på Gnosjö”. Vissa företag har blivit stora, såsom leksakstillverkaren Brio och Osbypannan men har senare avvecklat hela eller delar av verksamheten i Osby. Den stora minskningen av arbetstillfällen menar respondenterna hänger samman med strukturomvandlingar i samhället när tillverkningsindustrier flyttat produktionen utomlands. När arbetstillfällena flyttat, har också invånarna successivt sökt sig till andra orter.

Under de senaste åren har folkmängden i stort sett varit stabil och pendlat mellan en svag minskning respektive ökning. Antalet arbetstillfällen visar dock en betydligt sämre utveckling än för riket totalt. En stor del förklaras av att ett av kommunens största företag fick nya ägare, som under perioden valde att flytta huvudkontoret till annan kommun. Även om arbetslösheten inte är lika låg som den varit tidigare, har dock många kunnat få arbete i grannkommunerna Älmhult och Markaryd eller annan kommun i regionen. Med Öresundstågen kan man pendla på en timme antingen till söderut till Malmö och Lund eller norrut till Växjö.

Inkomstutvecklingen följer i stort sett genomsnittet för landets kommuner (se tabell 1). Skattekraften ligger dock på en lägre nivå än genomsnittet. Respondenterna menar att det hänger samman med traditionen av egna företagare och tillverkningsindustri. Företagare tenderar att inte ta ut mer lön än nödvändigt, utan behålla kapitalet i rörelsen. Samtidigt menar några av respondenterna att de tenderar att hålla nere lönerna för personalen också. Det anses också hänga samman med en förhållandevis låg utbildningsnivå.

3.2 Tillväxtambitioner

I årsredovisningen för 2011 (s.7) beskrivs kommunens vision med följande ord:

”Osby är en kommun där vi sätter livskvalitet i främsta rummet. Vi lever ett gott liv och bor vackert och tryggt nära naturen. Goda kommunikationer skapar närhet och sparar vår tid. Vår kommun präglas av kreativitet och samverkan, erbjuder ett livskraftigt företagsklimat och inbjuder medborgarna till inflytande och ansvarstagande. Ett aktivt miljöarbete säkrar en hållbar livsmiljö för kommande generationer.”

Visionen är ett uttryck för en strävan att skapa ett attraktivt samhälle. Angelägenheten att arbeta med detta framkommer tydligt under intervjuerna. Attraktivitet innebär i detta sammanhang att kommunen är en bra plats att leva och verka på, både som privatperson och näringsidkare. Det finns en politisk ambition att hela kommunen ska leva, även utanför centralorten.

Förutom att skapa nytta för kommunens befintliga invånare och företag, är syftet att visionen ska leda till befolkningstillväxt. Det förväntas ske både genom att befintliga invånare väljer att bo kvar i kommunen om det är en bra plats att leva på, men också genom att fler människor väljer att flytta till kommunen. Det finns en tydlig ambition att bli fler invånare. Något exakt befolkningsmål har inte fastställts, men det pågår en politisk debatt där ett av de djärvaste förslagen är att kommunen ska ha 20 000 invånare år 2020. Kommunen har idag 12 700 invånare och förslaget uppfattas av andra som orealistiskt, men det verkar finnas en uppslutning kring uppfattningen att det är viktigt att fler väljer att bo i Osby och att detta ska vara kommunstyrelsens främsta mål.

Det första målet som följs upp i årsredovisningen 2011 (s.10) är ett mål om befolkningsutveckling: *”Aktiviteter som samhällsplanering, näringslivs-*

utveckling, kommunal service och marknadsföring av Osby kommun, ska ha en sådan utformning att resultatet blir en positiv befolkningsutveckling.” Målet uppfylls dock inte under året, utan folkmängden minskade med 25 personer.

Respondenterna lyfter fram flera förklaringar till varför ökad folkmängd är så viktigt. Eftersom kommunen tidigare har haft ytterligare 1 000 invånare, anses det finnas kapacitet att ge offentlig service till fler invånare än idag. Det har dock gått 15 år sedan dess och på frågan om överkapaciteten fortfarande existerar och är funktionsduglig är det ingen riktigt som vet. Det finns dock en förväntan om att fler invånare skulle kunna tas emot utan att kostnaderna ökar i motsvarande grad, vilket skulle ge kommunen en bättre ekonomi. Det finns också en uppfattning om att kommunen har en skyldighet dela med sig av de goda förutsättningar man anser sig ha för att leva och bo till Sveriges ökande folkmängd.

En annan förklaring till strävan efter befolkningstillväxt är att staten lägger allt större krav på kommunerna och det blir allt svårare för mindre kommuner att klara sitt uppdrag. Osby tillhör visserligen inte de minsta kommunerna, men ser ändå detta som ett potentiellt framtida problem. Om man blir fler invånare, minskar risken att inte klara sitt uppdrag. I grunden handlar det om att säkerställa det framtida självstyret, att inte tvingas behöva gå samman med någon annan kommun. Osby ligger i en gammal gränstrakt med en stark mentalitet av att man vill sköta sig själv. Det finns en önskan att bygden ska överleva. Det återspeglar sig också i att många tar eget ansvar för sin försörjning och driver egna företag. Befolkningstillväxt, vid sidan av att kommunens företag kan fortleva och utvecklas anses alltså vara nyckeln för att främja den livskvalitet som visionen beskriver.

3.3 Tillväxtstrategi

Kommunstyrelsen ordförande skriver i inledningen till årsredovisningen 2011 att *”Vår förhållandevis lilla kommun ska vara välkommande och attraktiv så att vi får en positiv utveckling och tillväxt.*” Sedan flera år arbetar kommunen aktivt med fyra olika områden för att främja kommunens utveckling. Ibland kallar man dem för fyra ben:

- Utbildning
- Boende
- Näringsliv
- Kommunikationer

I kommunen menar man att det finns goda förutsättningar för alla dessa områden. Genom att ta tillvara och utveckla dessa förutsättningar anses kommunen bli allt mer attraktiv. Hög attraktivitet innebär att det är bra för befintliga invånare att bo och leva i kommunen. Det innebär också att det blir intressant för andra att bosätta sig i kommunen, vilket leder till den eftersträvade befolkningstillväxten. Det skapas således en god spiral.

Utbildning

God utbildning uppfattas vara viktigt. Utbildningsområdet omfattar allt från förskola till gymnasium och eftergymnasiala utbildningar samt kompetensutveckling inom näringslivet. När det gäller förskolan är det aktuellt att öppna en ny förskola i Killeberg, en av kommunens tätorter som ligger nära Älmhult. Kommunen har också under ett antal år satsat på att rusta upp flera av grundskolorna. Avsikten har varit att skapa en god lärmiljö. I kommunen finns också två gymnasier. Den ena erbjuder nio utbildningsprogram. Den andra är ett naturbruksgymnasium med flera inriktningar. I anknäpning till gymnasierna bedrivs även vuxenutbildning och yrkeshögskola inriktad på att förse det lokala näringslivet med arbetskraft.

Utöver de kommunala skolorna engagerar sig kommunen i kompetensutbildning inom näringslivet. Det sker genom det kommunala bolaget Osbynova AB, som fungerar som en utbildningsmäklare. Bolaget skräddarsyr utbildningar som efterfrågas av det lokala näringslivet. I styrelsen sitter flera ledamöter från Osbys näringsliv. När det gäller utbildningsområdet har kommunen stora möjligheter att forma utvecklingen, då det ligger inom handlingsområdet. Det återspeglas även i att man arbetar för att uppfylla flera olika utbildningsmål, till exempel om lärartäthet.

Idén att utbildningen en ett nyckelområde för att skapa tillväxt och ett attraktivt samhälle är dock inte spridd i organisationen. Utbildningschefen känner inte igen sig i den beskrivningen utan konstaterar att *”jag upplever inte att man sätter in utbildningen i ett attraktivitets- eller tillväxtperspektiv. Alltså jag saknar det.”* Däremot menar hon att utbildningen mycket väl skulle kunna ha en sådan roll, men att det inte är något som präglar arbetet med utbildningsfrågor. Utifrån denna synpunkt konstaterar en av politikerna att de kanske varit dåliga på att kommunicera betydelsen av god utbildning. Han menar att det kan ha blivit lite av en självklarhet att utbildning är viktigt för de politiker som var med på 1970- och 1980-talet och stred för gymnasiet som var nedläggningshotat. Han konstaterar också att de

år efter år tilldelat utbildningsområdet resurs långt över Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) standardtilldelning i landets kommuner.

Boende

Boende är det andra området som ingår i strategin. Det finns inga lediga lägenheter i samhället, vilket uppfattas som ett problem. Det leder till att rörligheten på bomarknaden minskar, vilket antas minska utbudet på villor. Ett bra utbud på villor anses avgörande för att få barnfamiljer att flytta till kommunen. Barnfamiljerna är den grupp som kommunen fokuserar på att locka, dels för att de tenderar att vara rörliga innan de bestämt sig för var de vill slå sig till ro, men också för att kommunen har mycket att erbjuda barnfamiljer, bland annat ett rikt föreningsliv och möjligheter till uteaktiviteter.

För att skapa attraktiva boendemiljöer arbetar kommunen med att sälja sjönära tomter. Samhället ligger precis vid Osbysjön och längs strandkanten växer nya villor upp. Detta anses vara en mycket viktig del i strategin för attraktivitet och befolkningstillväxt.

För att öka antalet lägenheter bygger kommunens fastighetsbolag enstaka hyreshus i samhället. Ett problem är dock att det är svårt att få privata byggare intresserade, eftersom marknadshyrorna inte täcker kostnaderna vid nyproduktion. Situationen är densamma i grannkommunerna. Detta har uppmärksammats av Ikea, som är beläget i Älmhult och som är i behov av hyresfastigheter till de medarbetare som arbetar tillfälligt några år i Sverige. Ikea-koncernen har nyligen investerat i ett av landets större byggbolag, vilket väcker förhoppningar i kommunen om att byggbolaget ska bli intresserade av att bygga i kommunen. En av respondenterna konstaterar att kommunens politiker och tjänstemän har inställningen att vara ”mycket flexibla” för att tillmötesgå önskemål från potentiella byggare, om det skulle dyka upp någon sådan intressent.

Arbetet med att skapa attraktiva boenden ligger i stor utsträckning inom kommunens handlingsområde. Kommunen har en viktig uppgift att vara framsynt i planarbetet och man utnyttjar möjligheten att detaljplanera så att det finns lediga tomter för villor. Man använder också det egna bolaget för att få tillstånd nybyggnation av lägenheter. Det uppfattas dock vara ett problem att det finns legala restriktioner när det gäller möjligheten för det kommunala bolaget att subventionera hyran i de nya flerbostadshusen. Det är också svårt för kommunen att påverka lönsamheten för nybyggnadsprojekt och därigenom intressera privata byggtreprenörer.

Näringsliv

Kommunen är stolt över sin placering bland de bästa kommunerna i Skåne i Svenskt Näringslivs ranking. Det pågår ett aktivt arbete för att stödja det lokala näringslivet, vilket också är en central del av strategin. Bland annat har det inrättats ett näringslivscentrum för att stödja nyföretagande. Kommunen samarbetar också med det lokala näringslivet i en företagarförening, där cirka 200 företag är medlemmar. I föreningen bedrivs utvecklingsprojekt och det finns en styrgrupp där både företagare politiker och tjänstemän ingår.

Sedan ett par år genomförs regelbundet företagsbesök. Vid varje besök brukar innebära att två politiker och två tjänstemän utöver näringslivsutvecklaren tillsammans åker för att träffa företaget. Avsikten är att höra vad företagen har för aktuella behov och om kommunen på något sätt kan hjälpa till. Från politikernas sida har man inställningen att det gäller att vara tillmötesgående och lyhörd för näringsidkarnas behov. En av dem konstaterar att instruktionen till tjänstemännen är att *"klappa medhårs"*. Det kan till exempel gälla försäljning av tomtmark om en företagare behöver mer utrymme, anslutning till fjärrvärmenätet eller nya gator. En viktig del är att ha en mark-reserv i beredskap och kommunen köper upp mark som kan vara bra att ha när det ges tillfälle.

Näringslivets utveckling styrs i stor utsträckning av faktorer som ligger utanför kommunens handlingsområde. I Osby försöker man dock göra det som är möjligt för att stödja näringslivet. Ett livskraftigt näringsliv anses avgörande för kommunens framtid eftersom det ger möjlighet för människor att leva och verka i bygden.

Kommunikationer

Det fjärde benet i strategin handlar om kommunikationer. Osby som ort växte fram efter att Södra stambanan hade byggts på 1800-talet. Goda kommunikationer har således varit avgörande för utvecklingen. I början av 2000-talet började Öresundstågen att trafikera banan och sedan dess har tågpendlingen mångdubblats. Goda kommunikationer är dock inte något som uppkommer av sig själv. Kommunen lägger ner mycket långsiktigt arbete för att förbättra kommunikationerna. Under flera decennier har lobbyarbete pågått för att få till stånd en ny väg mellan Osby och Markaryd, den såkallade Tvärleden som går mellan Halmstad och Karlshamn. Under år 2011 invigdes vägen och uppraderades samtidigt till riksväg. Vägen innebär halverad pendlingstid till Markaryd från Osby. Ännu återstår sträckan mellan Osby

och Lönsboda att rusta upp, men det finns med i Trafikverkets planer, även om kommunen hoppas kunna få arbetet tidigarelagt. Även om kommunen lagt ner mycket arbete för att argumentera för vägen är det inget man hade klarat själva att övertyga beslutsfattarna om. Sträckan kallas ibland för Volvoleden, eftersom företaget transporterar karosser från Olofström i Blekinge till Västkusten på den. Ett samarbete med alla kommuner längs sträckan har bidragit till vägen, men respondenterna menar ändå att det viktigaste var att ha med sig Volvo.

På samma sätt har man de senaste åren arbetat för att få Pågatågstopp i norra Skåne och södra Småland. Tillsammans med kommunerna i regionen och näringslivet har man uppvaktat beslutsfattarna. Resultatet är att det nu byggs Pågatågstation i Killeberg, som ligger i norra delen av Osby kommun, nära Älmhult. Stationen kräver mångmiljonbelopp i medfinansiering från kommunen. Detta menar dock respondenterna kommer medföra väsentligt förbättrade kommunikationer. Det innebär att det blir ännu bättre förutsättningar att leva och verka i en region med 30 minuters radie från Osby. Nästa ambition är att få till stånd den såkallade Södra länken, som innebär järnvägstrafik mellan Älmhult och Karlshamn. Sträckan går genom Lönsboda i kommunens östra del, som skulle få avsevärt bättre kommunikationsmöjligheter. Även i detta lobbyarbete anses det helt avgörande att ha med sig de stora företagen, såsom Ikea, för att beslutsfattarna ska lyssna.

Kommunikationer handlar dock inte enbart om fysiska transportmöjligheter. En utbyggnad av bredband och telefoni på landsbygden anses också centralt för kommunens utveckling. Kommunen har därför under flera år diskuterat hur man ska stödja utbyggnaden av fibernät i kommunen. Centralt i arbetet är att få invånarna att gå samman för att söka om de nationella stödmedel som finns för detta. Under år 2012 påbörjade kommunen även ett arbete med en lokal bredbandsstrategi.

3.4 Strategi för attraktivitet och befolkningstillväxt

I kommunen arbetas det aktivt på många fronter för att främja en utveckling i riktning mot visionen om ett attraktivt samhälle och befolkningstillväxt. De aktiviteter och strategier som respondenterna lyfter fram är i all väsentligt samstämmiga. Däremot verkar inte idén om en systematisk indelning av strategin i fyra ben: utbildning, boende, näringsliv och kommunikationer vara särskilt förankrad. Det är helt enkelt inte på det sättet som arbetet

med tillväxtfrågor kommuniceras och diskuteras, även om det hos några av företrädarna finns en sådan samlad struktur för strategin.

Det framgår tydligt att samverkan är en viktig del av strategin, både med närliggande kommuner, föreningslivet och med näringslivet i den egna och närliggande kommuner. 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.

4. Piteå kommun

4.1 Bakgrund

Piteå är en kommun med drygt 41 000 invånare och är belägen in Norrbottens län. Kommunen är en kommun som kännetecknas av tillväxt inom en hel del industri samtidigt som befolkningen minskar i kommunen. Historiskt sett har skogsindustrin dominerat i kommunen och kommunen har varit en bruksort. Skogsindustrin är emellertid en industri som är känslig för konjunktursvängningar och därför har kommunen sedan ett antal år tillbaka aktivt arbetat med att bli mindre beroende av denna industri genom att utveckla andra näringar i kommunen.

Kommunens vision är: *”Det är hit man kommer när man kommer hem”*. Det är denna vision som ligger till grund för det nya tillväxtprogrammet.

4.2 Kommunens tidigare arbete med tillväxtstrategier

Fram tills arbetet med framtagandet av det senaste Tillväxtprogrammet för kommunen (detta program gäller för 2011–2015) var fokus på att skapa mer arbetstillfällen i kommunen. Tanken var att detta skulle åstadkommas genom att underlätta för nya företag att etablera sig i kommunen såväl som för befintliga företag att stanna kvar och växa.

Det första Tillväxtprogrammet för kommunen togs fram 1997. I detta program låg fokus på näringslivet och där hade sex områden identifierats som viktiga. Sedan dess har det hänt mycket inom näringslivet i Piteå de senaste tio åren och en hel del har varit resultatet av den strategi som kommunen arbetat fram i sina tillväxtprogram.

Starten kom med omvandlingen av ett sjukhusområde som inleddes i början av 90-talet. När landstingen drog ned på den psykiatriska vården blev den anläggning som använts för vård tom. Dåvarande kommunstyrelse beslutade därför att köpa anläggningen och omvandla området till en företagsby för tjänsteföretag. Den första etappen stod klar 1991. Sedan dess har området utvecklats och är idag en livskraftig företagsby.

En annan satsning som kommunen varit involverad i är framväxten av kulturella näringar i kommunen. Satsningen på dessa näringar kom redan med det första tillväxtprogrammet. Ursprunget till denna satsning är att i slutet på 90-talet uppvaktade den Musikhögskolan som finns i Piteå kommunen då de i samarbete med kommunen ville utveckla musikinäringen. Resultatet blev att kommunen tillsammans med Musikhögskolan skapade ett utbildningsprogram med fokus på teknik, media och dans. Utöver det byggde man nya lokaler med utrymme för företag som ville etablera sig inom denna bransch. Området har kommit att kallas för Acusticum och har utvecklats till ett område som kopplar samman universitetet med arbetsmarknaden och näringslivet. Projekten kring de kulturella näringarna har varit ett sätt för kommunen att utnyttja den kompetens som funnits i närområdet för att utveckla det lokala näringslivet.

Ett tredje område kommunen haft fokus på i sina tillväxtprogram är förnyelsebara energikällor. Även kring detta område har en företagspark, Solander Park, bildats. Ursprunget till denna satsning står att finna i den långa tradition skogsindustrin har i Piteå. De satsningar som gjorts inom detta område och de företag som startats har också har sin koppling till skogsindustrin på något sätt. Satsningen har gett resultat och nu är delar av industrin och forskningen på området som bedrivs inom kommunen världsledande.

Kopplingen forskning näringsliv har således länge varit grunden för de tillväxtstrategier kommunen arbetat med och den utveckling av näringslivet som skett i Piteå de senaste decennierna. Det faktum att kommunen arbetat med att utveckla näringslivet under många år har gjort att man enligt kommunens samhällsstrateg successivt har blivit mindre beroende av den tidigare dominerande pappersmassetillverkningen.

När det gäller utvärdering av de tillväxtprogram som funnits har utvärderingen främst handlat om att bedöma resultat. Här gäller det enligt kommunstyrelsens ordförande att ta hänsyn till att en del resultat kommer på längre sikt. En del av detta arbete sker genom att med viss regelbundenhet följa upp de mål som är formulerade och kopplade till tillväxtprogrammet. Målen är emellertid till stora delar av en mer övergripande karaktär och därför har även utvärderingen av tillväxtprogrammet en mer övergripande karaktär. Vissa mål har emellertid varit mer specifika. Ett sådant exempel är att kommunen i det förra tillväxtprogrammet hade skrivit in att de hade som mål att skapa 1000 nya arbetstillfällen. Detta mål följdes upp och mättes. Utöver utvärderingen av målen i tillväxtprogrammen, genomförs det regel-

bundet mätningar av nyckeltal som kommunen bedömt vara av intresse. Nyckeltalen mäter bland annat befolkningstillväxt, arbetslöshet, antal nya företag etc.

Drivkrafter bakom arbetet med tillväxt

Bakgrunden till de tillväxtprogram som kommunen utarbetat är de omvärldsanalyser som de låter göra. Sådana analyser har det gjorts varje år under ett antal år i kommunen. Utifrån analysen av de förändringar som sker i omvärlden görs sedan en analys av vad som kan förväntas påverka Piteå i positiv respektive negativ riktning. Kommunen har inte haft specifika förebilder i arbetet med tillväxt. Däremot tittar de på kommuner med liknande strukturella förutsättningar för att se hur de arbetar och se om de kan lära sig något av dessa. Inspiration hämtas således från olika håll.

Enligt kommunstyrelsens ordförande påverkas kommunen av omvärlden på olika sätt och det är något de måste förhålla sig till. Till viss del kan kommunen själv påverka utvecklingen genom att känna till vilka faktorer och trender som kommunen påverkas av och till viss del handlar det om anpassning. Ett exempel på en faktor som i nuläget påverkar kommunen i stor utsträckning är konjunkturen.

En annan faktor av betydelse som identifierats är att kommunen till stora delar påverkas av beslut som fattas på nationell nivå. Ett sådant exempel är utjämningsbidraget som minskat, vilket har påverkat kommunens budget. En annan är de nationella målen för arbete med arbetslöshet och liknande frågor. Såväl Försäkringskassa som Arbetsförmedlingen är nationellt organiserad och det är lite en enskild kommun kan göra för att påverka inriktningen på deras arbete.

Ett av kommunalråden konstaterade att: *”Ibland känner kommunen sig bakbunden”*. Det finns saker de inte kan göra för att de inte kan påverka vad som sker i alla lägen. Till exempel är det svårt att påverka de statliga myndigheterna och då framförallt Arbetsförmedling och Försäkringskassa. Dessa organisationer tar inte lokal hänsyn, utan det är centralt utarbetade policy som inte alltid stämmer överrens med vad Piteå har för behov. Enligt kommunstyrelsens ordförande har detta inneburit att de inom kommunen riktat mer fokus på vad de själva kan göra för att påverka hur stora deras skatteintäkter är och vad kommunen själv kan göra för att påverka utvecklingen dels inom kommunen, dels inom regionen som helhet. Detta är denna strävan

efter att bli mer oberoende av yttre faktorer som ligger bakom arbetet med tillväxt i kommunen.

Kommunen har därför arbetat med och arbetar även idag med att hitta mötesplatser där de ovan nämnda statliga myndigheterna kan möta socialförvaltningen och andra relevanta aktörer i kommunen. Detta forum som kommunen skapat har de valt att kalla för Partnerskapet.

En annan fråga som länge varit av betydelse för kommunen är infrastrukturen. Piteå är en pendlarkommun och många arbetar i Luleå. En faktor som påverkar kommunens utveckling är därför möjligheten till pendling. Infrastrukturfrågor har därför och är fortfarande centrala för kommunen och här påverkar såväl regionala som nationella beslut situationen för Piteå.

Faktorer som påverkat arbetet med tillväxtfrågor i kommunen

Drivande i arbetet med tillväxtfrågor i kommunen har såväl politiker som tjänstemän varit, vilket har varit betydelsefullt. Betydelsefullt har det även varit att det i arbetet med tillväxtprogrammen har funnits en politisk enighet. Utan en sådan enighet hade det varit svårare att driva frågorna.

Utöver de initiativ som tas inom kommunen har Piteå ett aktivt näringsliv med personer som intresserar sig för Piteå. Representanter från näringslivet trycker på när de tycker kommunen bör göra något. Det handlar om att arbeta utifrån det faktum att det är näringsliv och ett landsortsperspektiv som behövs.

Vad som också haft betydelse för kommunens tillväxtarbete är att kommunen äger ett industrifastighetsbolag. I bolagsdirektivet finns det inskrivet att ett av bolagsuppgifter är att vara med och arbeta för att nya företag ska kunna starta i kommunen. Industrifastighetsbolaget har därför kunnat användas för att göra strategiskt viktiga investeringar. Kommunen har till exempel med hjälp av bolaget kunnat bygga en företagsby kring förnybara energikällor.

Utöver de ovan nämnda faktorerna har även de finansiella förutsättningarna haft betydelse för arbetet med tillväxt i kommunen. Det har funnits en särskild pott avsatt i budgeten för tillväxtprojekt, vilket har haft stor betydelse. Denna pott har sitt ursprung i början av 90-talet då man inom kommunen insåg att man var tvungen att framöver förlita sig mer på egna skatteintäkter. Under denna period var Piteå med och ansökte om EU-pengar för att arbeta med tillväxt och sådana ansökningar kräver medfinansiering. För att klara av en sådan medfinansiering skapades tillväxtfonden. De

har fortsatt att tillsätta pengar till denna post varje år och det möjliggör att satsningar kan ske när intressanta projekt dyker upp.

4.3 Framtida inriktning i arbetet med tillväxtstrategier

Bakgrunden till det nuvarande tillväxtprogrammet är en omvärldsanalys som gjorts av kommunen samt faktorer som man upplevde som problematiska med tidigare program för tillväxt. Till exempel var målen i det tidigare programmet för tillväxt enligt ett av kommunalråden för högt satta så de kunde inte nås. En del mål var även relaterade till faktorer som kommunen inte kunde påverka. Vidare var det förra programmet inte relevant längre då rollen för kommunen och relationen mellan kommun och näringsliv ser annorlunda ut idag.

Att en ny inriktning skulle tas i arbetet med det senaste programmet för tillväxt det var alla överrens om, oavsett partifärg. Kommunen hade tidigare arbetet mer riktat och valt ut de branscher de ville satsa på. Detta har de ändrat. De anser inte längre att kommunen ska välja branscher som det ska satsas på, utan branscherna ska själva välja hur de vill utvecklas och om de vill vara i Piteå. I det nuvarande tillväxtprogrammet har därför antalet områden inom näringslivet som kommunen fokuserar reducerats från sex stycken till två stycken.

Synen på tillväxt och arbetet med tillväxt i kommunen är i den nya strategin bredare än den tidigare varit. Det handlar inte längre bara om ekonomisk tillväxt, utan även om att skapa en hållbar tillväxt. I den omvärldsanalys som gjordes inför arbetet med förnyelsen av tillväxtprogrammet identifierades ett antal trender som i dagsläget och i den närmsta framtiden bedöms påverka utvecklingen i Piteås kommun. En sådan trend är vikande befolkningsunderlag i kombination med stora pensionsavgångar samt en relativt hög ungdomsarbetslöshet. Kombinationen av dessa faktorer gör att det i Piteå idag finns ett ökat behov av arbetskraft inom bland annat vård och omsorg och inom tillväxtindustrin.

Kommunen har därför ändrat fokus i sin syn på tillväxt. Fokus är inte längre enbart på ekonomi och näringsliv, utan mer på hur kommunen genom att förbättra den kommunala servicen kan stimulera inflyttning och etablering i kommunen och på det viset bidra till tillväxt. Framförallt är fokus från kommunens sida i det nya programmet på att skapa bra och attraktiva boendemiljöer och bra kommunal service. Förhoppningen är att detta ska leda till ökad befolkningstillväxt. Därmed inte sagt att utvecklingen av näringslivet inte är viktigt längre, men befolkningstillväxten har fått ett ökat fokus.

Kommunstyrelsens ordförande förklarade skiftet i kommunens tillväxtstrategi så här:

”Det man vill är att ha en positiv spiral när det gäller befolkningstillväxten. Ca 200 per år för att det ska vara bra. För att det ska ske måste jobb finnas. Men å andra sidan om folk flyttar in har de antagligen jobb med sig så kanske är det inte nödvändigt att skapa för att öka befolkningen. Därför har fokus skiftat mot att skapa en attraktiv kommun.”

Såväl ekonomisk tillväxt som befolkningstillväxt behövs enligt kommunens samhällsstrategi. Det är en konkurrensutsatt marknad och det kräver att man hela tiden utvecklas. Enligt ett av kommunalråden handlar det också om att det är *”kommunicerande kärnl”*. Om kommunen har en god service med hög kvalitet då vill företag etablera sig där. Det samma gäller befolkningstillväxten. Om det är bra att bo i Piteå kommer folk att vilja flytta dit. Kommunens roll är att skapa möjligheter för båda genom den kommunala service de erbjuder.

Resonemanget som förts är att vad kommunen verkligen kan påverka är det som ligger inom kommunens verksamhetsområden. Om kommunen säkerställer en god basservice och utöver det arbeta med att skapa attraktiva boendemiljöer och en attraktiv kommun kan de förhoppningsvis attrahera såväl företag som nya invånare. För att ge företagen en god service har de bland annat ett tillväxtkontor som sköter dialogen med näringslivet. Kommunen kan inte aktivt vara med och skapa fler arbetstillfällen, men de kan enligt kommunstyrelsens ordförande *”kratta i manegen och vara ett smörjmedel”*.

Enligt kommunstyrelsens ordförande är det två faktorer som är viktiga för att skapa en attraktiv kommun. Den ena är att se till att de som växer upp i Piteå har en bra bild av kommunen med sig för att de ska vilja bo i kommunen den dagen de bildar familj. För att åstadkomma detta krävs det att kommunen arbetar med att skapa bra skolor och trygga miljöer och bra möjligheter till en bra fritid. Det senare är även viktigt för att övriga invånare också. Den andra handlar om att skapa ett bra intryck av kommunen för de som kommer som besökare till Piteå. Därför arbetar de med att lyfta kommunens alla områden och målet är att skapa en stad som är grön och välvårdad.

Utöver det är det ett antal privata aktörer som är inne och bygger i Piteå. Kommunen har en regelbunden dialog med de privata byggföretagen. Nyligen hade de ett uppehåll i byggandet. Anledningen till detta var att det som

ett resultat av expansionen inom gruvindustrin byggs mycket i Norrbotten. Byggföretagen har inte haft resurser till att mäka med att bygga på alla ställen samtidigt och prioriterade under en period att bygga i andra kommuner än Piteå, men nu är arbetet igång igen.

Rent konkret arbetar man i kommunen med två saker. Det ena är översiktsplaner för att skapa möjligheter till nybyggnation och det andra är att se över befintliga bostadsområden. Det kommunala bostadsbolaget förtätar inne i staden och de utvecklar bostadsområden med fokus på miljövänligt boende.

Resultatet av den nya strategin är att kommunen numera fokuserar mer på samhällsbyggnadsfrågor och gör det utifrån ett helhetsperspektiv. Det handlar om såväl boendemiljö som möjligheter till kompetensutveckling. Det finns även ett regionalt tillväxtprogram där en liknande förskjutning mot befolkningsökning och attraktiva boendemiljöer har skett. Behoven som observerats på regional nivå är således de samma som de som Piteå kommun observerat.

Ett av kommunalråden identifierade tre hot mot Piteå framöver. Det ena är ungdomsarbetslösheten. Här handlar det framförallt om matchningen i kompetens mellan utbildning och näringslivets behov. Det andra är sjuktalen och det tredje är att bostadsmarknaden fungerar dåligt. Det är billigt att bo i Piteå, men flyttkedjan fungerar inte som den borde då folk väljer att bo kvar i sina villor för länge samt att det finns för få hyresrätter och kön till det kommunala bostadsbolaget fungerar dåligt.

Utöver det ovan nämnda lyfts det i tillväxtprogrammet fram behovet av att se till regionen som helhet är stort. Detta då många av de utmaningar som Piteå identifierat är regionala utmaningar. Därför lyfter kommunen fram behovet av samverkan regional såväl som mer lokalt och ambitionen är att öka samverkan med aktörer utanför kommunen.

Organisatoriska och ekonomiska lösningar som stödjer det nuvarande tillväxtarbetet

Under 2012 genomförs en organisationsförändring i kommunen vars syfte är att stödja den nuvarande tillväxtstrategin och arbetet med att utveckla den kommunala servicen som är ett led i denna strategi. Omorganiseringen rör de områden som arbetar med samhällsutveckling och stadsbyggnad.

Beslut har fattats att överge den traditionella förvaltningsstrukturen. Istället samlas allt från gata och VA till vuxenutbildning och tillväxtfrågor un-

der en och samma förvaltning. Därför har en förvaltning bildats inom kommunen som har fått namnet Samhällsbyggnadsförvaltningen.

Under denna förvaltning kommer bland annat den tillväxtavdelning som sedan tidigare finns inom kommunen att ligga från och med den 1 januari 2013. Tidigare har denna förvaltning legat som en del under kommunkontoret och frågorna har legat som en del av kommunstyrelsens ansvarsområde. Tillväxtfrågorna kommer även efter omorganisationen att sortera under kommunstyrelsens ansvarsområde. Den nya organisationen kommer att vara igång från och med årsskiftet 2012/2013. Ledningen för verksamheten har emellertid redan börjat arbeta i enlighet med den nya organisationen.

Syftet med omorganiseringen är enligt ett av kommunalråden, att undvika stuprörstänkande och de flaskhalsar som följde på detta. Till exempel förs vuxenutbildningen över till den nya förvaltningen för att införliva frågan om matchning mellan kompetens hos arbetssökande och behovet hos näringslivet i tillväxt- och samhällsbyggnadsfrågorna. Utöver bildandet av en ny förvaltning ser man i kommunen även över organisationen inom socialförvaltningen och skolan. Allt med syfte att förbättra servicen till kommuninvånarna.

Ytterligare ett led i arbetet med tillväxt är målet att lägga minst 1 procent av kommunens totala budget på tillväxtfrågor. I nuläget är siffran 1,5 procent. Tillväxt är frågor som kommunen har valt att prioritera, men enligt kommunstyrelsens ordförande kan det emellertid vara svårt att förklara för medborgarna varför det är viktiga frågor eftersom arbetet med tillväxt handlar om att skapa förutsättningar på längre sikt. Ytterst handlar det enligt kommunstyrelsens ordförande om att på längre sikt säkerställa välfärden.

5. Några avslutande reflektioner

I denna rapport presenteras tre olika kommuner och hur de arbetar med strategier för tillväxt. Kommunerna är olika till sin karaktär och därmed har de också olika förutsättningar. Hur en kommun väljer att arbeta med tillväxt avgörs av hur det ser ut lokalt i kommunen. Utifrån kommunens historia har specifika lokala förutsättningar skapats och dessa är avgörande för vilka handlingsalternativ som står till buds. Kommunen kan inte agera i ett vakuum. Istället måste visioner, målsättningar och åtgärder ta sin utgångspunkt i det specifika på orten, eftersom detta i grunden avgör möjligheterna att lyckas. Därför har kommunerna helt olika angreppssätt och metoder för att främja kommunal utveckling och tillväxt.

Trots detta finns det anmärkningsvärt stora likheter i resonemang och aktiviteter. Grundläggande samband kring befolkning, ekonomi, och kommunens utveckling är generiska för sektorn och därför finns mycket gemensamt i tillvägagångssätt och prioriteringar. Till exempel ägnas stor kraft åt att följa och utvärdera befolkningsutveckling och sysselsättning på orten då dessa uppfattas som prioriterade frågor. Till detta läggs sedan en mängd andra indikatorer för att erhålla en balanserad bild av utvecklingen i kommunen. Gemensamt är också att alla tre kommunerna i sitt arbete breddat den traditionella synen på tillväxt i ekonomiska termer. Metoderna varierar men dimensioner kring miljömässig uthållighet och socialt ansvar tar allt större utrymme i kommuneras processer. Förutom att ingå i formuleringar kring vision och målsättningar finns det gott om exempel på att dessa dimensioner också ingår i beslutsunderlag och styrning på flera nivåer i kommunen.

En annan gemensam nämnare avser hur visionerna utformats. För att en vision om tillväxt och utveckling ska vara trovärdig och realistisk är det viktigt att utforma visionen utifrån de förutsättningar som råder. Detta är avgörande för att skapa trovärdighet kring insatser, både inom och utom kommunen. Alla de tre kommunerna har lagt stor energi på att knyta an till

sin historia och till det man uppfattar som specifikt för orten/kommunen. Det uppfattas som en förutsättning att göra saker på sitt eget sätt.

Vidare initierar de tre kommunerna en mängd aktiviteter för att främja utveckling och vad man kallar tillväxt. Ett gemensamt drag är att de aktiviteter som kommunerna vidtar endast i begränsad grad avgör utfallet. Istället är kommunernas åtgärder riktade gentemot andra aktörer och att underlätta deras agerande genom att skapa förutsättningar för dessa att agera och att utvecklas. En klokt formulerad vision kan kommunen använda som bas för att initiera egna aktiviteter inom många områden. På detta sätt kan kommunen stimulera och engagera andra aktörer att agera och bidra i kommunens utveckling, vilket i sin tur gör att en positiv dynamik skapas som gör att kommunen som helhet utvecklas.

Intervjupersoner

Eskilstuna kommun

Maria Chergui

Pär Eriksson

Jimmy Jansson

Magnus Johansson

Tryggve Lundh

Bo Victorin

Osby kommun

Clas Frisk

Dag Ivarsson

Gert Jönsson

Charlotta Kabo Stenberg

Pia Lindvall Bengtsson

Agneta Malm

Erland Nilsson

Anders Pettersson

Karin Sigvardsson

Annika Wijk

Piteå kommun

Peter Roslund

David Sundström

Helena Stenberg

Lena Vikberg

