

Näringslivets perspektiv på kommunernas framtid



**ARENA FÖR
TILLVÄXT**



© Arena för Tillväxt
Arena för Tillväxt är en icke vinstdrivande organisation som ägs av ICA, Swedbank och Sveriges Kommuner och Landsting. Arena för Tillväxt bidrar till lokalt och regionalt tillväxtarbete genom att främja samverkan mellan privata och offentliga aktörer, kunskapsförmedling och processtöd. Ange källa vid användning av materialet i rapporten.

Maj 2016

www.arenafortillvaxt.se

Innehåll

Inledning	5
Strukturförändringar i näringslivet påverkar urbaniseringen.....	7
Låg urbaniseringsgrad i jordbrukssamhället	8
Industrialiseringen banade väg för urbaniseringen	8
Polariserad utveckling mellan regioner i tjänstesamhället.....	9
Globaliseringen har drivit på strukturomvandlingen.....	12
Digitaliseringen ökar takten i strukturomvandlingen.....	12
Geografin i globaliseringens och digitaliseringens tidevarv	14
Svårare för mindre kommuner att arbeta med digitalisering	16
Näringslivsperspektiv på kommunernas framtid.....	17
Kommunernas vardagsnära företagservice – en kulturfråga.....	18
Kommunernas strategiska kapacitet – en storleksfråga	22
En i huvudsak positiv inställning till kommunsammanslagningar	26
Undanröj hinder för kommunernas samverkan	28
Öka det regionala inflytandet över vissa politikområden	30
Slutsats.....	33
Företagsnära service och gott företagsklimat	34
Strategiskt utvecklingsarbete – en fråga om storlek och rådighet	34
Bästa förutsättningar för att ta till vara digitaliseringens möjligheter.....	35
Litteraturförteckning	37
Intervjuade	39

Inledning

Debatten om urbaniseringens effekter och polariseringen mellan stad och land har tagit fart de senaste åren. Frågan om kommunernas situation och framtid har även kommit upp på den politiska dagordningen och regeringen planerar att tillsätta en utredning under 2016.

Arena för Tillväxt har sedan flera år tillbaka ett särskilt fokus på frågan om kommunernas framtid. Hösten 2013 tog vi fram promemorian *”Framtidens kommuner? Samverkan, sammanslagning eller samma som idag?”*¹ och en fördjupning gjordes i rapporten *”År samverkan en gyllene medelväg? Tankar kring kommunernas framtid”*², som låg till grund för ett seminarium under Almedalsveckan efterföljande år. I 2015 års upplaga av Sveriges Nya Geografi beskrivs och analyseras kommunernas förutsättningar för en hållbar tillväxt och utveckling.

Debatten om kommunernas framtid och de ökade skillnaderna mellan stad och land utgår oftast från ett medborgarperspektiv eller kommunalt verksamhetsperspektiv. Arena för Tillväxt vill med den här rapporten också tillföra näringslivets perspektiv i diskussionen om kommunernas framtid. Strukturförändringarna i näringslivet är en grundläggande drivkraft bakom de ökade skillnaderna mellan landets kommuner. Dessutom bidrar strukturförändringarna till skilda förutsättningar för företagande i olika geografier och påverkar förutsättningarna för den lokala samhällsstrukturen.

Rapporten baseras på litteratur, statistik, undersökningar samt intervjuer med företrädare för näringslivet och har författats av Stefan Wing, analytiker vid Arena för Tillväxt.

Katrien Vanhaverbeke, chef Arena för Tillväxt

¹ PM:et författades av Björn Sundström på uppdrag av Arena för Tillväxt.

² Anders Folkesson, 2014.

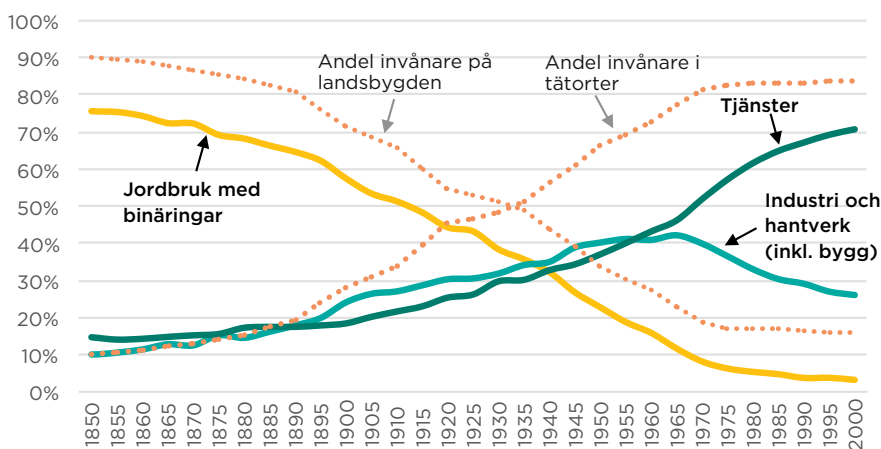
Strukturförändringar i näringslivet påverkar urbaniseringen

Den offentliga debatten om urbaniseringen och de ökade skillnaderna mellan stad och land, och mellan olika kommuner, förs i regel utifrån ett medborgarperspektiv eller ett kommunalt verksamhetsperspektiv. I debatten om kommunernas framtid är även företagens perspektiv viktigt. En fundamental drivkraft bakom urbaniseringen är strukturomvandlingar i näringslivet och ekonomin. Det leder till olika förutsättningar för regioner och lokalsamhällen.

Näringsverksamhetens egenskaper påverkar lokaliseringen. Verksamheter med stora koncentrationsfördelar har fördelar av att finnas i täta miljöer som större städer. Insatsvarornas beskaffenhet, t ex jord, malm, skog, arbetskraft, är också en faktor som påverkar verksamhetens placering med logiken att ju högre rörlighet, desto större sannolikhet för en urban lokalisering.

Förskjutningen mellan sektorer i ekonomin påverkar människors bostättningsmönster. Det finns en näringslivslogik bakom den historiska urbaniseringen.

FIGUR 1-1 Andelen sysselsatta mellan ekonomins sektorer 1850-2000, i procent³.



Källa: Edvinsson (<http://historia.se/tableO.xls>, 2015) samt egen bearbetning.

Anm. Streckade linjer avser andelen invånare i tätorter och på landsbygden, i procent.

LÅG URBANISERINGSGRAD I JORDBRUKSSAMHÄLLET

Under första hälften av 1800-talet bodde 90 procent av befolkningen på landsbygden och tio procent i tätorter⁴. Folkmängden ökade i såväl landsbygd som tätort. Ungefär vid 1880-talet var landsbygdsbefolkningen fyra gånger så stor som tätortsbefolkningen. Sverige var ett jordbrukssamhälle och urbaniseringsgraden var låg. Den odlingsbara marken är platsbunden, verksamheten hade små koncentrationsfördelar och samlokaliseringfördelarna med andra företagare var försumbara. Jordbrukets egenskaper leder därför till en geografiskt utspridd befolkning och arbetskraft (Tillväxtanalys, 2011, ss. 12-15).

INDUSTRIALISERINGEN BANADE VÄG FÖR URBANISERINGEN

Effektiviseringar i jordbruket samt industrialisering och specialisering av tillverkning och service banade väg för urbaniseringen. Inflyttningen till städer och tätorter var snabb. I början av 1930-talet var folkmängden i tätorterna lika stor som på landsbygden. (Svanström, 2015a).

Tätortsbefolkningen ökade i takt med behovet av arbetskraft i indu-

³ Exklusive oavlönat hushållsarbete.

⁴ Med landsbygd avses i detta sammanhang områden utanför tätort. Den nordiska definitionen av en tätort inrymmer väldigt små orter, med minst 200 hus med maximalt 200 m till närmsta granne.

strin. Industriella verksamheter har generellt sett stora koncentrationsfördelar och en relativt hög rörlighet för insatsfaktorerna arbete och kapital (Tillväxtanalys, 2011). Råvarubaserad industriproduktion är dock platsbunden, vilket bidrog till att flera tätorter uppstod i anslutning till naturgivna tillgångar. Tjänstesektorn växte parallellt med industrisektorn vilket också bidrog till urbaniseringen.

POLARISERAD UTVECKLING MELLAN REGIONER I TJÄNSTESAMHÄLLET

Sedan 1970-talet har urbaniseringen stabiliserats i termer av inflyttning från landsbygd till stad. Tätortbefolkningen ökar fortfarande men inte i samma snabba takt, samtidigt som invånarantalet på landsbygden inte förändras så mycket. Svanström (2015b) har visat att dagens urbanisering inte får till följd en minskad befolkning på landsbygden. Urbaniseringen sker framför allt genom höga födelsetal och hög invandring.

Ungefär samtidigt som urbaniseringen avtog började antalet och andelen sysselsatta inom industrin minska och andelen sysselsatta inom tjänstebranscherna ökade – en utveckling som har hållit i sig. Tjänstesektorn har expanderat kraftigt, och under 1960- och 70-talen byggdes den offentliga sektorn ut. Privata tjänster har vuxit i betydelse sedan 1990-talet, det gäller tjänster med såväl högt som lågt kunskapsinnehåll.

Det finns flera förklaringar till industrisektorns minskade behov av arbetskraft. Teknikutveckling har medfört stora rationaliseringar. Ökande konkurrens om mindre kvalificerade industrijobb från länder i Östeuropa och Asien har också påverkat. Minskningen av antalet sysselsatta innebär dock inte att industrins betydelse för ekonomin har sjunkit i motsvarande grad. Lind (2010, s. 19) anför två betydelsefulla aspekter som indikerar att föreställningen om en avindustrialisering delvis är felaktig:

- Industriföretagen köper in alltmer som de tidigare producerade själva. Vissa arbetstillfällen har därmed kodats om i statistiken från industri till tjänsteverksamhet trots att funktionen är densamma.
- Tjänsteinnehållet i industriproduktionen har ökat. En del av sysselsättningsexpansionen inom tjänstesektorn har vuxit fram för att möta den efterfrågan.

De senaste 30-35 åren har näringslivet i allt högre utsträckning inriktats på tjänste- och kunskapsintensiva verksamheter. Tätortsgraden har stabiliserats och urbaniseringen i tjänstesamhällets tidevarv har i stället skapat tydliga skillnader mellan regioner, och mellan kommuner

i olika geografier⁵. Sedan 1974 har folkmängden i riket ökat med knappt 20 procent. Befolkningsutvecklingen i storstadskommunerna har varit drygt det dubbla (41%) och i stadskommuner något högre än riket (25%). Befolkningen i landsbygdskommuner har varit oförändrad, medan antalet invånare i glesbygdskommuner har minskat med nästan en fjärdedel (-23%).

Idag pendlar cirka en tredjedel av de förvärvsarbetande över en kommungräns och trenden är att allt fler kommuner ingår i en större arbetsmarknadsregion. Mellan åren 1985 och 2013 minskade antalet LA-regioner från 126 till 73 stycken⁶. Vardagens geografi har lämnat kommungränserna bakom sig (Arena för Tillväxt & Sweco, 2015).

Regionförstoringen leder till att individer får bättre tillgång till utbildning och arbete, samtidigt som näringslivet får lättare att hitta kompetens och kunder. Förbättrade pendlingsmöjligheter har bidragit till att fler kommuner belägna utanför de regionala kärnorna har blivit attraktiva för boende och verksamheter. Infrastrukturinvesteringar kan knyta ihop ännu fler arbetsmarknadsregioner under kommande årtionden.

De stora skillnaderna i befolkningsutveckling medför stora skillnader i utvecklingen av den sammantagna köpkraften och det påverkar kommunernas skatteunderlag⁷. Köpkraften påverkar det lokala näringslivet genom ökad eller minskad efterfrågan på daglig- och sällanköpsvaror, restauranger och andra serviceverksamheter. I Figur 1-3 framgår att köpkraften ökar mest i storstadsregioner, regioncentra och gruvkommuner.

Utvecklingen av köpkraften följer de infrastrukturstråk som binder samman tillväxtcentra. Det är särskilt tydligt i stråken mellan Stockholm och Göteborg samt Göteborg och Malmö, men till viss del även norrut från Stockholm längs kusten.

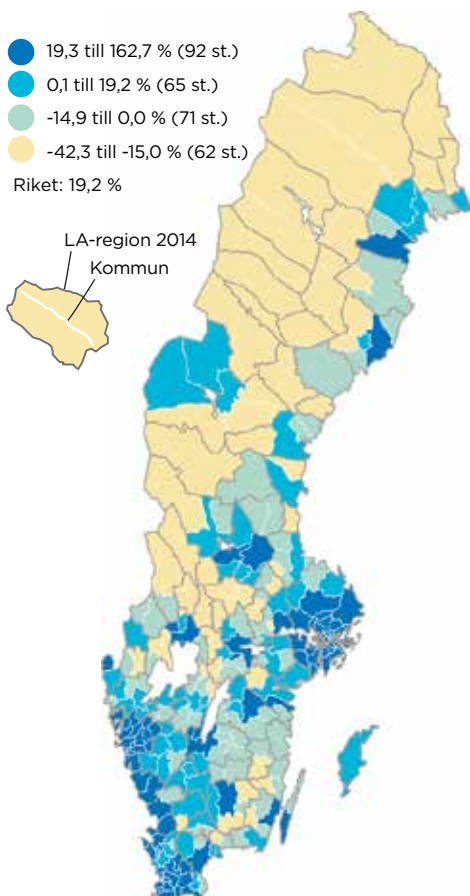
Politikens förmåga att underlätta flöden av varor och människor har stor betydelse för utveckling i hela landet.

⁵ Även om trenden är tydlig har utvecklingen varierat under olika tidpunkter. 1960-talet var en period då storstadskommunerna växte och glesbygdskommunerna krympte kraftigt. Under 1970-talets "gröna våg" var skillnaderna i befolkningsutvecklingen däremot inte särskilt stora. Utvecklingen efter 1990-talskrisen har återigen präglats av ökade skillnader mellan kommungrupperna. Det är emellertid viktigt att poängtera att merparten av dagens befolkningstillväxt i storstadsregionerna inte sker på bekostnad av det övriga landet. Flyttnettot till storstadsregionerna från andra delar av landet är avsevärt lägre än migrationsnettot och födelsenettot.

⁶ Även om de flesta kommunerna har en viss pendlingsinteraktion med omkringliggande kommuner utgör fortfarande 25 kommuner solitära arbetsmarknadsregioner. Ungefär två tredjedelar ligger i norra Sverige. I södra och mellersta Sverige handlar det främst om kommuner med ett vikande befolkningsunderlag och relativt sett långa avstånd till större städer.

⁷ Förändringen i köpkraft mäts genom utvecklingen av lönesummorna mellan åren 2005 till 2013 (inflationjusterad) för kommunernas nattbefolkning, det vill säga de som bor i kommunerna. Förändringen i köpkraft kan därmed dels bero på en ökning av lönesummanivå (i reala termer), dels på en befolkningstillväxt som bidrar till att den totala lönesumman i kommunen ökar.

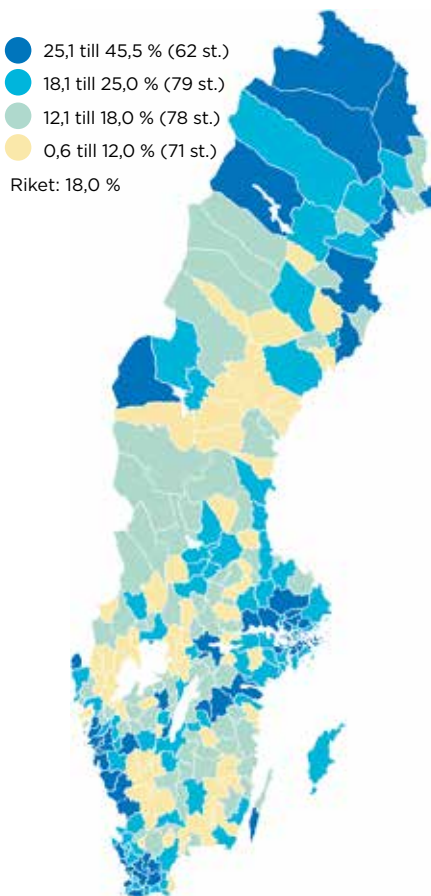
FIGUR 1-2 Vardagens geografi



Kartan visar befolkningsutvecklingen från 1974 fram till 2014, i procent. De grövre grå linjerna avser gränserna för de lokala arbetsmarknadsregionerna (2013). De tunnare vita linjerna avser kommungränserna (2014).

Datakälla: SCB

FIGUR 1-3 Köpkraftens utveckling



Kartan visar förändringen i köpkraft mätt genom utvecklingen av lönesummorna mellan åren 2005 till 2013 (inflationsjusterad) för kommunernas nattbefolkning.

Datakälla: SCB

Regionalpolitikens fokus har förskjutits från omfördelning mellan regioner till ett synsätt där varje regions unika tillväxtförutsättningar ska tas tillvara. Utvecklingsmöjligheterna varierar beroende på strukturella förutsättningar, näringslivets sammansättning och specialisering, samt arbetsmarknadens storlek och bredd. Då insatserna ska vara anpassade till de regionala förutsättningarna är det nödvändigt med ett regionalt och lokalt inflytande i utvecklingsarbetet.

GLOBALISERINGEN HAR DRIVIT PÅ STRUKTUROMVANDLINGEN

Globaliseringen av ekonomin har varit en viktig drivkraft bakom näringslivets strukturomvandling. Sedan början av 1960-talet har världshandeln ökat från knappt 13 procent av världens samlade BNP till ca 30 procent (år 2013). Globaliseringen har också inneburit ökade gränsöverskridande investeringar och kapitalflöden, vilket har ökat konkurrensen mellan länder. Företag kan exempelvis lättare söka sig till länder med billigare produktionskostnader⁸.

Globaliseringen har också medfört en ökad internationell arbetsdelning och specialisering i globala värdekedjor där arbetsmoment utförs i olika delar av världen. I takt med att varuproduktionen i allt större utsträckning har förlagts till Östeuropa eller Asien har Sverige specialiserat sig på verksamheter högre upp i värdekedjan, såsom design, teknikutveckling etc. Det har krävt ökad utbildningsnivå vilket har gynnat storstadsregionerna och större städer med universitet och högskolor. Storstädernas diversifierade näringsliv och specialisering inom kunskapsintensiva verksamheter innebär att exponeringen mot den globala ekonomin är stor (mätt som volymen i den globala handeln per invånare). Andra kommuntyper med stor exponering mot globala marknader är mindre varuproducerande och turisminriktade kommuner.

DIGITALISERINGEN ÖKAR TAKTEN I STRUKTUROMVANDLINGEN

Enligt Tillväxtanalys (2014, s. 7) har IKT-sektorn till stor del drivit produktivitetens utvecklingen i Sverige sedan mitten av 1990-talet. Även om vi hittills endast i undantagsfall har sett radikalt nya affärsmodeller eller mer dramatiska omstruktureringar av värdekedjor och industristrukturer kommer detta, enligt Regårdh (2015, s. 326ff), att bli vanligare under kommande decennier.

Precis som andra stora teknikskiften i historien kommer digitaliseringen att påverka arbetsmarknaden. Digitaliseringen har bidragit till en polarisering av jobb och löner, eftersom datorer har ersatt en mängd rutinbaserade industrijobb och kontorsarbeten. Samtidigt har antalet arbetstillfällen ökat i både högkvalificerade yrken och i manuella servi-

⁸ Kriserna inom varvsindustrin och tekoindustrin på 1970-talet var två branscher/sektorer i Sverige som påverkades tidigt av den ökade internationella konkurrensen.

ceyrken (Frey & Berger, 2015, s. 107). Andelen jobb i mitten av lönefördelningen har krympt i förhållande till hög- och lågavlönade jobb.

Även traditionella affärsverksamheter som ICA:s butiker påverkas av digitaliseringen och förändrade konsumentmönster.

”Digitaliseringen innebär om inte ett paradigmskifte för dagligvaruhandeln så åtminstone något i närheten. Vår idé är att finnas där kunderna finns. En sak som man kan fundera på är hur digitaliseringen påverkar butikernas storlek och utformning i framtiden, bland annat på grund av näthandel.”

Jan Oldebring, etableringsdirektör ICA Sverige AB

Breman & Felländer (2014, s. 28f) menar att digitaliseringen redan idag påverkar ekonomin på åtminstone tre sätt:

- Effektivisering av traditionell produktion, dvs. högre produktion med samma resursåtgång.
- Fysiska varor blir digitala tjänster, t.ex. e-böcker och strömmad musik. I framtiden kan 3D-skrivare delvis ersätta fysiska transporter.
- Digitala plattformar effektiviserar och internationaliserar tjänster som tidigare var lokala, och behovet av mellanhänder minskar.

IKT skapar förutsättning för en delningsekonomi, t ex Airbnb, Uber och TaskRabbit. Delningsekonomin drivkrafter är teknisk utveckling med sänkta inträdesbarriärer och kostnader för finansiella transaktioner, ökad transparens genom konsumenternas användning av internet och smarta telefoner, samt finanskrisen som kan ha förändrat konsumtionsmönster och inställningen till konsumtion.

”Hela vår bransch är under förändring. Tekniken går in och tar delar av värdekedjan. Nya bolag inom fintech som Klarna, Paypal, Trustbuddy förändrar förutsättningarna.”

Ulf Ejelöv, regionchef Norra Regionen, Swedbank

Blix (2015, ss. 51-60) pekar på att digitaliseringen medför flera ekonomiska utmaningar som framför allt staten måste hantera. Det handlar särskilt om att underlätta för delningsekonomin framväxt som han menar hämmas av osäkerhet om ansvarsförhållanden mellan aktörer samt ett klagörande av den rättsliga ställningen för dem som arbetar inom delningsekonomin. Den institutionella anpassningen är en nyckelfaktor för hur Sverige lyckas med den digitala omställningen.

GEOGRAFIN I GLOBALISERINGENS OCH DIGITALISERINGENS TIDEVARV

När inslagen av kunskapsintensiva tjänster ökar blir städer och tätta miljöer allt viktigare. Enligt en undersökning som OECD (2015a) har genomfört i medlemsländerna ökar nivån på produktiviteten i en stad med 2-5 procent för varje dubbling av folkmängden och andelen högutbildade har stor betydelse för nivån. Storstadsregioner och större städer är särskilt viktiga för högutbildade, eftersom det är lättare att hitta ett arbete som matchar utbildningsnivån.

I Sverige är produktivetsnivåerna högst i storstadsregionerna, större FA-regioner och ett fåtal varuproducerande FA-regioner (Tillväxtanalys, 2013). Koncentration av ekonomiska aktiviteter leder till ökad produktivitet genom interaktioner inom samma bransch och mellan olika branscher (Tillväxtanalys, 2011). Tre mekanismer är särskilt viktiga för att framkalla dessa *agglomerationsfördelar*.

- **DELNING.** I större eller tätare miljöer delar fler aktörer på kostnaden för resurser som infrastruktur, leverantörer, arbetsmarknad, etc.
- **MATCHNING.** Större eller tätare miljöer innebär en effektivare och mer kvalitativ matchning mellan arbetstagare och arbetsgivare, köpare och säljare, samt mellan affärspartners.
- **LÄRANDE.** I större eller tätare miljöer kan fler idéer skapas och spridas lättare beroende på att möjligheterna till interaktion är större.

Agglomerationsfördelarna gör att större städer blir centrum för forskning och utveckling, patentansökningar och riskkapital (OECD, 2015a, s. 8). Landsbygdens strukturella tillväxtförutsättningar påverkas till stor del av det geografiska läget, där närheten till större arbetsmarknader är mycket betydelsefull. Näringsstrukturen är också en viktig strukturell utvecklingsfaktor och platsbundna tillgångar som gruvor, andra industrikluster samt attraktiva miljöer för besöksnäringen är särskilt gynnsamma.

I ett historiskt perspektiv har ökad marknadsintegration och internationalisering möjliggjorts av teknologiska framsteg inom transport och information (järnväg, telegraf, telefon etc.). Felländer (2015, s. 76) menar att digitaliseringen är en raketmotor för globaliseringen eftersom den leder till ökad transparens och prispress. Tekniken har förändrat internationaliseringsprocessen för många företag. Istället för en gradvis internationalisering, där de i första hand prövar näraliggande marknader, är

många nya företag internationella från början (s.k. ”born globals”). Digitaliseringen har på så sätt stärkt globaliseringens klustereffekter.

Om digitaliseringen fortsätter att ha den påverkan i framtiden och vad det i så fall innebär för det lokala utvecklingsperspektivet och kommunernas förutsättningar är svårt att sja om, en uppfattning som ekonomen Klas Eklund ger uttryck för.

”Den nya informationsteknologin är en joker. För 20 år sedan spådde många att internet skulle rädda massor av jobb i glesbygden, eftersom fler skulle kunna vara uppkopplade hemifrån. Idag ser vi att det snarare har blivit tvärtom. Visst, en del kan jobba ifrån hembyn, men det uppvägs med råge av att teknik- och designutvecklingen frodas i täta kluster i storstads- och universitetsmiljö som därför blivit ännu mer attraktiv. Hur teknikutvecklingen ser ut om ytterligare 20 år är omöjligt att spå. Kanske kan 3D-printing göra en del lokal tillverkning möjlig – men den tekniken kanske istället driver på klustereffekterna i tillväxtregionerna ytterligare. Jag vet faktiskt inte.”

Sveriges kommuner och landsting, 2015, s. 134

Delningsekonomin genomslag är också en faktor som kan stärka städerna, eftersom effektiviteten i delandet av ekonomiska resurser är större där. Istället för att alla t. ex. äger var sin bil kan konsumenten betala för att få tillgång till resursen vid behov. Urbanisering och förtätning kan också komma att bli en nödvändig strategi i bekämpningen av klimatförändringarna.

Även om digitaliseringen främjar tillväxten i storstadsregioner och större städer kan den också bidra till att upprätthålla servicenivån i mindre orter och glesbefolkade områden. I Stavsjö tätort, mellan Norrköping och Nyköping, har exempelvis invånare gått samman och startat en digital lanthandel. Maten beställs via en webbsida och levereras till föreningshuset i Stavsjö där den förvaras i ett gemensamt kylrum. Digitala lösningar börjar även erbjudas inom vården. I Storuman kommun har Västerbottens läns landsting öppnat Sveriges första virtuella hälsorum. I flera kommuner sker också försök med digitalisering inom hemtjänst, t.ex. trygghetslarm, kameraövervakning och bildkärmskommunikation. I samband med att befolkningsstrukturer förändras och allt fler föds i eller bosätter sig i städer behövs nya servicelösningar och ett utökat samarbete.

Tekniken möjliggör att man kan styra processer på distans, alltså kan nya servicelösningar i kommunerna lika väl styras på distans eller centraliseras.

SVÅRARE FÖR MINDRE KOMMUNER ATT ARBETA MED DIGITALISERING

Kommuner och landsting har ansvar för områden med stor potential för effektiviseringar. Förändrade preferenser, konsumtionsvanor och förväntningar hos medborgare och företag innebär både möjligheter och utmaningar för skolan, omsorgen, sjukvården och handläggningen av ärenden. Medborgare och företag förväntar sig att information och ansökningar ska vara tillgängliga på nätet. Kommunernas kapacitet att klara en sådan omställning varierar.

Våren 2014 genomförde SKL (2014) en undersökning som visade att fyra av fem kommuner tillhandahåller åtminstone en e-tjänst och att knappt hälften av kommunerna erbjuder mobilapplikationer⁹. Undersökningen visar att kapaciteten att tillhandahålla e-tjänster har ett samband med kommunernas storlek. De små kommunerna har svårt att hänga med i den utvecklingen. E-förvaltning är bara ett område för kommunerna att arbeta med. Bredbandsutbyggnad, IT i skolan och digitalisering inom omsorgen är andra viktiga områden.

Det starka lokala självstyret kan försvåra utvecklingen av tekniska lösningar som främjar digitaliseringen i offentliga verksamheter, då avkastningen på investeringen blir lägre Blix (2015, s. 46). Frivilliga överenskommelser om gemensamma format och standarder tar tid att förhandla fram.

Den digitala omställningen skapar ett behov av kompetensutveckling och rekrytering av IT-kompetent personal, en kompetens som det kan vara svårare för mindre kommuner att attrahera. Ökad samverkan på regional nivå för delad infrastruktur, delad kompetens och ett gemensamt e-tjänsteutbud är några nycklar till framgång på området.

⁹ Svarefrekvensen bland kommunerna uppgick till 75 procent. Med e-tjänst avses en tjänst som tillhandahålls via ett elektroniskt gränssnitt och som helt eller delvis utförs elektroniskt, ofta via kommunens webbplats eller som en mobilapplikation (app).

Näringslivsperspektiv på kommunernas framtid

”Företagen struntar i de administrativa gränserna!” säger flera näringslivsaktörer som Arena för Tillväxt har intervjuat. Var kunder, arbetskraft och leverantörer finns är mycket viktigare för dem. Det innebär emellertid inte att administrativa gränser saknar betydelse för näringslivet, eller att ett näringslivsperspektiv inte är relevant i frågan om kommunernas framtid.

OECD (2015a) har studerat storstadsområden i OECD-länderna. De administrativa gränserna återspeglar sällan vardagsgeografin och en mer fragmenterad ledningsstruktur (dvs. många och små kommuner) tenderar att leda till lägre produktivitet och större socioekonomisk segregation i storstadsområden. Studien visar dock att den negativa effekten på produktiviteten nästan halveras om det finns ett regionalt styrande organ¹⁰. En annan av OECD:s studier (2015b) visar att mindre än en fjärdedel av storstadsområdena i OECD-länderna har ett regionalt självstyrande organ som kan införa bindande regler. Många storstadsområden uppvisar suboptimala socioekonomiska resultat på grund av en dålig regional styrform.

I den svenska debatten diskuteras förändrad kommunstruktur, förändrade förutsättningar, krav på samverkan samt förändringar i uppgiftsfördelning mellan lokal, regional och nationell nivå. Hur näringslivsföreträdare ser på dessa alternativ är relevant. Företagen är beroende av kvaliteten i kommunala verksamheter, av den vardagsnära företagsserVICEN, av upphandlingsförmågan, och av kommunernas strategiska och

¹⁰ Ett effektivt beslutande organ på regional nivå tenderar också att mildra de negativa effekterna på den sociala hållbarheten genom att den kan garantera en mer likvärdig fördelning av offentlig service och att markanvändningen och transportplaneringen inte används som ett verktyg för att stärka den sociala stratifieringen av grannskapen.

långsiktiga näringslivs- och utvecklingsarbete. Om det finns skillnaderna i företagsklimat mellan stora och små kommuner kan det ha betydelse för hur näringslivet skulle påverkas av strukturförändringar. Kapitlet baseras i huvudsak på en bearbetning av Svenskt Näringslivs enkät till företag¹¹ i samtliga kommuner, egna intervjuer med näringslivsföreträdare och i viss mån andra undersökningar.

KOMMUNERNAS VARDAGSNÄRA FÖRETAGSSERVICE - EN KULTURFRÅGA

En viktig aspekt av företagsklimatet är kvaliteten i den vardagsnära servicen till företagen. Det handlar bland annat om kommunernas information, rådgivning och ärendehandläggning i form av t.ex. tillsyn och tillstånd.

”Våra kontakter med kommunerna handlar ofta om sådant som rör detaljplaner och bygglov. Var ska man ha butiker, hur stora ska de vara och hur ska de passa in i övrig samhällsplanering som bostadsbyggande och infrastruktur? Här vill vi från ICAs sida samarbeta med både kommuner och andra intressenter.”

Jan Oldebring, etableringsdirektör ICA Sverige AB

Konsultföretaget Sweco (2015) har på uppdrag av Handelskammaren Värmland studerat möjliga näringslivseffekter vid kommunsammanslagningar. Swecos slutsats av forskningsläget är att kommunstorleken inte har någon avgörande betydelse för förmågan att tillhandahålla vardagsnära service. Svenskt Näringslivs enkät till företag pekar i samma riktning. Företagens genomsnittliga bedömning av det lokala företagsklimatet skiljer sig inte mellan stora och små kommuner. Däremot finns en stor spridning inom storleksklasserna. Arena för Tillväxts intervjuer med näringslivsföreträdare indikerar att ledarskapet och attityden till företagande är avgörande för företagsklimatet, inte storleken på kommunerna.

”Företagsklimatet i vår region varierar mellan kommunerna, men jag tror inte att det i första hand beror på kommunernas storlek. Det finns både stora och små kommuner med hyfsat företagsklimat. Det handlar istället mycket om det kommunala ledarskapet.”

Maria Rankka, VD Stockholms Handelskammare

¹¹ Svenskt Näringslivs kommunranking över företagsklimatet är den mest heltäckande mätningen av det lokala företagsklimatet och innehåller en enkät om företagsklimatet som riktas till företagare och politiker. Undersökningen innehåller frågor om förutsättningar för företagande, bedömning av attityder till företagande inom olika grupper, samt olika aspekter på kontakter med kommunen och kommunernas verksamhet. I föreliggande rapport ligger fokus på företagarnas syn på företagsklimatet.

”Jag ser att det mer är en kultur- och ledarskapsfråga och det spelar ingen roll om man är blå eller röd. Ledarskapet är centralt, särskilt det politiska ledarskapet.

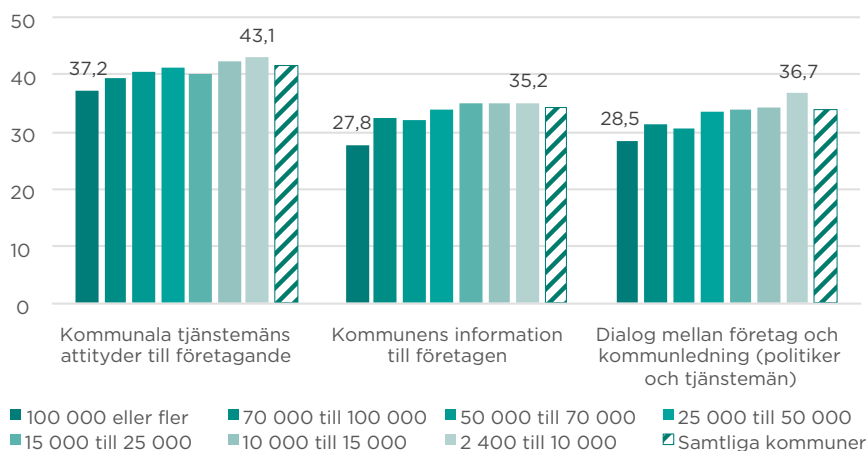
Oliver Dogo, VD Handelskammaren Mittsverige

”De kommuner som upplevs ha bra företagsklimat finns bland alla typer av kommuner. De allra flesta kommuner som på ett eller annat sätt har fattat ett politiskt beslut om att förbättra företagsklimat genomgår också en positiv utveckling. Det går att påverka, och det krävs en mobilisering och dialog med lokala näringslivet. I mindre kommuner är det lättare att få den här nära relationen. Du blir mycket tydligare en företrädare för den kommunala verksamheten. Men det är ändå enskilda individer som spelar roll i slutändan.”

Christer Östlund, ansvarig lokalt företagsklimat Svenskt Näringsliv

Det betyder däremot inte att stora och små kommuner har samma förutsättningar i alla avseenden. Företag i små kommuner anser i något högre utsträckning att de kommunala tjänstemännens attityder till företagande är bra, mycket bra eller utmärkt. Samma mönster gäller företagens bedömning av kommunens information samt dialogen mellan företagen och kommunens politiker och tjänstemän. Skillnaderna mellan de största och de minsta kommunerna uppgår dock inte till mer än 6-8 procentenheter.

FIGUR 2-1 Företagares bedömning av några aspekter på det lokala företagsklimatet, efter kommunstorlek



Källa: Svenskt Näringsliv (2015) samt egen bearbetning

Företagen i de minsta kommunerna har oftare varit i kontakt med kommunen under det senaste året, men skillnaden är liten. Skillnaden är desto större när det kommer till vem företagaren haft kontakt med och i vilket ärende. Tillstånds- och tillsynsärenden samt kontakter med näringslivschef/näringslivsfunktion är de vanligaste syftena med kontakten. Företagare i stora kommuner har i högre utsträckning kontakt gällande upphandling och tillstånd. Företagare i små kommuner har oftare kontakt med näringslivschefen eller en annan näringslivsfunktion. Företagsbesök och rådgivning till företag är något vanligare i små kommuner.

Drygt 40 procent företagare i kommuner med under 10 000 invånare har haft kontakt med politiker medan motsvarande andel för kommuner över 100 000 invånare är 25 procent, vilket enbart till viss del kan bero på att en högre andel företagare i små kommuner själva är politiker. Andelen företagare som varit i kontakt med tjänstemän är klart högre men skillnaden mellan de största och de minsta kommunerna är liten.

Enligt Sweco (2015) visar forskningen att stora och små kommuner kan ha både fördelar och nackdelar av sin storlek när det kommer till vardagsnära service till företag. Stora kommuner kan ibland kännetecknas av en viss tröghet medan mindre kommuner kan vara mer flexibla och snabbfotade, vilket även framkommer i några av Arena för Tillväxts intervjuer med näringslivsföreträdare.

”I de större kommunerna i regionen finns det så pass många större företag att det är svårt för ett näringslivskontor att vara nära, medan det blir mer personbundet i mindre kommuner. Även om de större kommunerna har en större kapacitet och kan erbjuda sina företag en större bredd av tjänster kan kvaliteten i enskilda ärenden ibland vara bättre i mindre kommuner där ett mindre men drivet gäng kan göra stor skillnad.”

Johanna Palmér, VD Östsvenska Handelskammaren

”För våra medlemsföretag är det väldigt viktigt med god kännedom om det lokala näringslivet inom kommunorganisationen. I mindre kommuner är kännedomen om och engagemanget för det lokala näringslivet oftast större. Det finns också någon slags krismedvetenhet i många små kommuner, vilket ofta har en positiv effekt och skapar ett större engagemang.”

Patrik Nilsson, chef analys och opinion Företagarna

”Där det är möjligt att ha någon typ av närhet till beslutsfattare är det oftast lättare att lösa problem. Det är den stora enhetens svårighet. Viljan att förstå näringslivets behov kan också vara större i mindre kommuner. Företagsklimatet är ju mer avgörande i en mindre ort, där det inte finns så mycket annan draghjälp.”

Anna-Karin Hatt, VD Almega

Enligt Sweco finns forskning som visar att större kommuners aktiva och strategiska förbättringsarbete innebär konkreta satsningar på att förbättra och utvärdera den vardagsnära servicen till företagen. Mindre kommuner har av resursskäl inte lika goda förutsättningar för systematiskt utvecklingsarbete.

Forskningen visar också att risken för personrelaterade låsningar lättare kan uppstå i mindre kommuner samt att det finns en sårbarhet i att en eller ett fåtal individer arbetar med vissa frågor. Några av de näringslivsföreträdare som Arena för Tillväxt har intervjuat framhäver också det.

”I en liten kommun i regionen var handläggaren på föräldradedighet så företagaren fick inte sitt ärende hanterat på ett halvår. Jag har inget emot föräldradedighet, men det visar på en sårbarhet. De större kommunerna har bättre förutsättningar.”

Stephan Mächler, VD Sydsvenska Industri- och Handelskammaren

Sammanfattningsvis visar Swecos rapport, Svenskt näringslivs enkät samt Arena för Tillväxts intervjuer med näringslivsföreträdare att kommunstorleken inte är avgörande för kvaliteten på kommunernas vardagsnära företagservice. Såväl stora som små kommuner har för- och nackdelar. Attityder till företagande och ledarskapet är viktigare för att skapa ett gott företagsklimat och en hög kvalitet i servicen till företagen, och det är i mångt och mycket en kulturfråga.

KOMMUNERNAS STRATEGISKA KAPACITET - EN STORLEKSFRÅGA

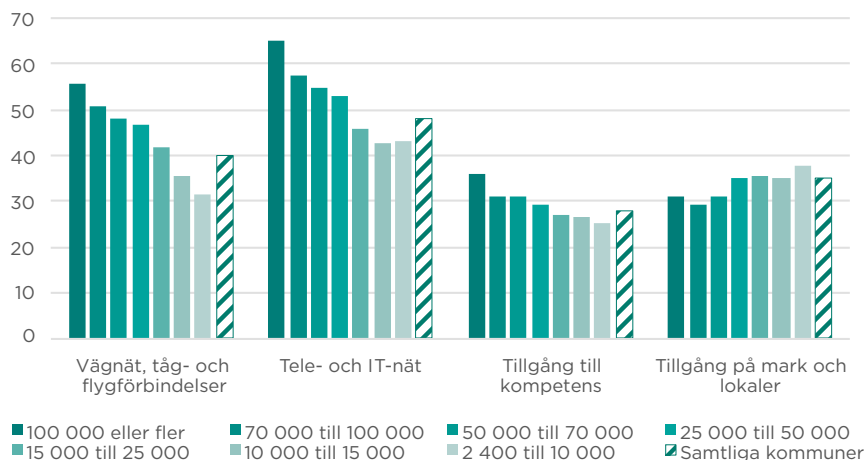
En annan aspekt är kommunernas förmåga att arbeta strategiskt och skapa goda förutsättningar för att starta och driva företag. I den enkät som Svenskt Näringsliv skickar till företag i samtliga kommuner i Sverige får företagen bedöma fyra grundläggande förutsättningar för företagandet. Det handlar om transportinfrastrukturen, kommunikationer (tele- och it-nät), kompetensförsörjning samt tillgången på mark och lokaler. Generellt sett är det färre företag som anser att tillgången till kompetens samt mark och lokaler är tillfredsställande jämfört med transportinfrastrukturen och tele- och IT-kommunikationerna. Värt att notera är att det är just i frågor om mark och lokaler som kommuner har stor rådighet, samt för kompetensförsörjning på grundutbildningsnivå. När det gäller infrastruktur och kommunikationer däremot är det främst genom påverkansarbete och långsiktigt strategiskt arbete som man kan förbättra förutsättningarna.

Diagrammet nedan visar andelen företagare som svarar ”bra, mycket bra eller utmärkt” på respektive fråga uppdelat på kommunstorlek¹². När det gäller transportinfrastrukturen och kommunikationerna är andelen företagare som har angivit ett positivt omdöme hela 24 respektive 22 procentenheter högre bland de största kommunerna jämfört med de allra minsta. Motsvarande skillnad på frågan om tillgången till kompetens är elva procentenheter. När det gäller tillgången till mark och lokaler anser företagare i mindre kommuner att situationen är bättre än vad företagare i större kommuner anser. Skillnaden mellan den minsta och de största kommunerna är sju procentenheter.

¹² Frågorna i enkäten är formulerade på följande sätt:

- "Hur tycker du att vägnät, tåg- och flygförbindelser är i din kommun idag? Hur fungerar det? Utgå från hur du själv uppfattar situationen för dig och ditt företag i den kommun där du driver ditt företag."
- "Hur tycker du att tele- och IT-nätet är i din kommun idag? Hur fungerar det? Utgå från hur du själv uppfattar situationen för dig och ditt företag i den kommun där du driver ditt företag."
- "Hur är tillgången på medarbetare med relevant kompetens? Utgå från hur du själv uppfattar situationen för dig och ditt företag"
- "Hur tycker du att tillgången på mark och lokaler är i din kommun idag? Hur fungerar det? Utgå från hur du själv uppfattar situationen för dig och ditt företag i den kommun där du driver ditt företag."

FIGUR 2-2 Företagares bedömning av lokala grundläggande förutsättningar för företagande, efter kommunstorlek



Källa: Svenskt Näringsliv (2015) samt egen bearbetning

Det finns en spridning inom storleksklasserna mellan olika typer av kommuner. När det gäller transportinfrastruktur och kommunikationer ger företagare i små kommuner i storstadsregionerna och i de mindre stads-kommunerna bättre omdömen än företagare i små lands- och glesbygds-kommuner. Det gäller dock inte tillgången till kompetens eller tillgången till mark och lokaler.

De flesta näringslivsföreträdare som Arena för Tillväxt har intervjuat anser också att det finns tydliga skillnader i företagandets förutsättningar mellan kommuner och olika delar av de regioner som de representerar. I likhet med vad Svenskt Näringslivs enkät visar anses infrastruktur och kompetensförsörjning vara de två viktigaste inomregionala skillnaderna.

”Många företag på landsbygden är små- och medelstora familjeföretag med låg personalomsättning. Det behövs nya kompetenser för att kunna förnya sig. Det är inte lätt att rekrytera, hitta högutbildade som vill bosätta sig långt ifrån storstäderna”. Särskilt på landsbygden har våra företag större utmaningar inom kompetensförsörjning och infrastruktur.”

Patrik Nilsson, chef analys och opinion Företagarna

”De två enskilt viktigaste faktorerna är kompetensförsörjning och transportinfrastruktur. Ju närmare regioncentra, desto lättare har företagen med sin kompetensförsörjning. Det handlar om pendlingsbara avstånd. Men finns det bra kommunikationer så underlättar det också. Men det är generellt sett större utmaningar ju längre ut från regioncentra du kommer.”

Christina Hedberg, VD Handelskammaren Mälardalen

Det finns med andra ord tydliga indikationer på att de mest grundläggande förutsättningarna för företagande är bättre i stora kommuner än i små. Det förefaller också vara så att större kommuner kan bedriva mer aktiv och strategisk närings- och utvecklingspolitik jämfört med små kommuner. Det anser merparten av de näringslivsföreträdare som Arena för Tillväxt har intervjuat. Den vanligaste utgångspunkten är att storleken ger skal- och breddfördelar som underlättar för kommunen att arbeta mer strategiskt.

”Större kommuner kan erbjuda en större bredd av kommunal service till företagen. De har en större kapacitet. Attraktiviteten i de mindre kommunerna är i regel lägre och de kanske inte alltid har lyckats så bra med sitt positionerande. Det är självklart att en större kommun är mer attraktiv för man har mer resurser, bättre skatteunderlag, jobbar bättre med tillgångar och marknadsföring.”

Johanna Palmér, VD Östsvenska Handelskammaren

”Den strategiska kompetensen finns inte alltid i de mindre kommunerna. Det är i mångt och mycket en resursfråga. Om man inte har råd med en näringslivschef, så får den personer som fyller den funktionen göra alla möjliga typer av arbetsuppgifter. Då blir det ganska reaktivt istället för proaktivt. En annan skillnad är att tillståndsgivningen är mer professionaliserad i större kommuner.”

Christina Hedberg, VD Handelskammaren Mälardalen

”Ur Juseks perspektiv är skillnaderna mellan större och mindre kommuner större inom den offentliga sektorn än inom den privata. I de större kommunerna och regionerna finns många fler befattningar än i mindre kommuner, vilket skapar bättre förutsättningar att specialisera och professionalisera verksamheten. I mindre kommuner finns inlåsningseffekter eftersom arbetsmarknaden är liten och att det finns få kvalificerade jobb. Ett mindre antal befattningar i de mindre kommunerna innebär också att tjänstemännen måste kunna ’allt’, men det blir ett mindre kvalificerat innehåll i arbetet. De har inte lika goda förutsättningar att göra ett bra jobb.”

Magnus Hedberg, VD Jusek

”En fråga kopplat till kompetens inom kommunerna är upphandling. Den privata tjänstesektorn är väldigt beroende av offentlig upphandling. Som det ser ut idag är kompetensen att upphandla ganska låg i vissa delar av landet och det är svårare att upprätthålla den typen av kompetens i mindre kommuner. Det kan handla om att man är otillräckligt insatt i regelverket och inte vet vad man kan och bör kräva i en upphandling. Våra medlemsföretag vill också föra kvalitetsutvecklingen inom upphandling framåt tillsammans med det offentliga, och då behövs rätt kompetens hos den som upphandlar. Det ser väldigt olika ut i landets kommuner.”

Anna-Karin Hatt, VD Almega

Att större kommuner har bättre förutsättningar att bedriva en mer aktiv och strategisk närings- och utvecklingspolitik tycks även ha stöd i forskningen. Swecos (2015) slutsats är att större och ekonomiskt starkare kommuner har mer genomtänkta strategier för att utveckla näringslivets långsiktiga verksamhetsförutsättningar och expansionsmöjligheter. Det betyder dock inte att alla större kommuner tar till vara på den fördel som kommunstorleken medför.

Men vem har rådighet att påverka förutsättningarna? Ansvaret är många gånger delat mellan lokal, regional och nationell nivå. Det gäller inte minst transportinfrastrukturen och i viss utsträckning tele- och IT-kommunikationer. Ansvaret för kompetensförsörjning är i huvudsak delat mellan kommunerna, som ansvarar för grund- och gymnasieskolan, och staten som ansvarar för universitet och högskolor. Kommunens rådighet är som störst gällande mark och lokaler.

En tolkning är att små kommuner är bra på det som de kan påverka lokalt men har sämre förutsättningar för påtryckningar som skulle kunna leda till bättre infrastruktur och tillgång till kompetens. Värdet på de mindre kommunernas fördelar när det gäller tillgång till mark och lokaler minskas möjligtvis på grund av att förutsättningarna för etableringar är så starkt knutna till infrastruktur och kompetensförsörjning.

Förutsägbarhet är en viktig komponent i företagets investeringsvilja. Näringslivets tydliga behov av långsiktighet och stabila spelregler, i kombination med att kommunerna inte har fullständig rådighet över förutsättningarna gör mellankommunal samverkan nödvändig. En framgångsrik regional samverkan förutsätter att det kommunala ledarskapet agerar prestigelöst i den funktionella regionen där kommuner av olika storlek, funktion och kapacitet möts. Det betyder att den lokala kulturen och det

individuella ledarskapet även är viktigt när det kommer till kommunernas förmåga att utnyttja sin egen och grannkommunernas strategiska kapacitet.

EN I HUVUDSAK POSITIV INSTÄLLNING TILL KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR

Två kommunreformer genomfördes i Sverige under 1900-talet. 1952 minskade antalet kommuner från cirka 2 500 till 1 037. I kommunblocksreformen 1974 delades Sverige in i 277 kommuner. Sedan dess har några kommunindelningar genomförts och idag har vi 290 kommuner.

Argument för en ny kommunreform handlar ofta om stordriftsfördelar och synergieffekter, medan motargumenten utgår från identitets- och demokratiaspekter. I näringslivssammanhang framförs värdet av att kommunen har god kännedom om det lokala näringslivet och har lokalt engagemang, vilket anses vara enklare att uppnå i mindre kommuner.

Svenskt Näringsliv har inte tagit ställning i frågan om en kommunreform. Christer Östlund¹³ vid Svenskt Näringsliv menar att kvaliteten på utförandet är det väsentliga för företagen, inte hur det organiseras. Hans uppfattning är att kommunstrukturen fungerar relativt väl ur företagets perspektiv och att det är en delikatt avvägning mellan fördelar av stordrift och synergifördelar, och fördelar med närhetsprincipen. Organisationen Företagarna har inte heller tagit ställning. Patrik Nilsson¹⁴ från Företagarna är personligen positiv till kommunsammanslagningar om de sker underifrån. Staten kan uppmuntra sammanslagning genom att skapa incitament men inte tvinga.

Fackförbundet Jusek har tydligt tagit ställning för en kommunreform. Argumenten handlar främst om välfärdsmotiv. För att behålla kvaliteten samtidigt som skatteunderlaget i flera delar av landet sviktar krävs färre och större kommuner. Jusek framhåller att en kommunreform skulle underlätta kompetensförsörjningen.

För att få ett regionalt perspektiv på frågan har Arena för Tillväxt intervjuat de verkställande direktörerna för samtliga elva handelskammare. En majoritet av dem anser att kommunsammanslagningar är önskvärda

¹³ Östlund har helhetsansvar för företagsklimatsarbetet. Särskild inriktning på att utveckla politikerkontakterna på lokal och regional nivå.

¹⁴ Nilsson ansvarar för Företagarnas arbete med att utveckla och bilda opinion om företagarpolitik.

¹⁵ Ett exempel är att både Stockholms stad och Nacka kommun har beslutat att lägga ner sina oljehamnar till förmån för andra verksamheter. Ett annat exempel är att två stora arenor har byggts (Friends Arena i Solna och Tele 2 Arena i Stockholm).

inom deras regioner. Maria Rankka, VD för Stockholms Handelskammare, uppger att kommunstrukturen i regionen inte är ändamålsenlig och att den leder till kontraproduktiva beslut¹⁵. Handelskammaren driver dock inte frågan om kommunsammanslagningar, utan fokuserar på regionfrågan som de tror kan resultera i ett bra helikopterperspektiv.

Sydsvenska Industri- och Handelskammaren, som har långa och positiva erfarenheter av Region Skåne, anser det önskvärt med färre och större kommuner. Stephan Mühler, VD, menar förvisso att det finns risker med att kommunen hamnar för långt ifrån företagen. Han bedömer dock att mycket av kommunernas service till företagen kan ske utan fysisk närvaro. Det är betydligt viktigare för företagens överlevnad att infrastrukturen byggs ut eftersom det ökar orternas attraktivitet. Främst mindre kommuner saknar förutsättningar att hjälpa företagen med sådana grundläggande problem som infrastruktur. Västsvenska Handelskammaren verkar också i en region som haft det regionala utvecklingsansvaret under lång tid. Johan Trouvé, VD, menar att globaliseringen och regionförstoringen innebär att kommunstrukturen i regionen behöver ses över i framtiden.

Handelskammaren Värmland har tydligt tagit ställning för kommunsammanslagningar. Enligt VD Frida Johansson anser handelskammaren att regionen behöver en kommun med över 100 000 invånare för att underlätta nyinvesteringar och nyetableringar, bli mer konkurrenskraftiga i fråga om nationella infrastrukturmedel samt uppnå en bättre kompetensförsörjning. Handelskammaren Mälardalen, som verkar i Örebro och Västmanlands län, har ingen officiell ståndpunkt. Den dåvarande VD:n Christina Hedberg välkomnar dock både en regionreform och en kommunreform. Hon betonar att Västra Götalandsregionen och Region Skåne uppnår stordriftsfördelar i infrastrukturinvesteringarna. I Örebro och Västmanland finns flera små och svaga kommuner, men Hedberg tror inte att kommunsammanslagningar kommer ske "underifrån" då det är för många individuella intressen som står på spel.

Östsvenska Handelskammaren, som omfattar av Östergötland, Sörmland och Gotland, riktar kritik mot kommunerna som de menar värnar för mycket om sina egna gränser. Handelskammaren ser en naturlig region längs E4 söder om Stockholm men det är svårt att få de två regionförbunden att fatta bra beslut. Johanna Palmér, VD, anser att Östergötland är en lagom storlek för en kommun och att Linköping och Norrköping definitivt bör vara en kommun. Det skulle ge större kraft och minska suboptimeringen. Som exempel nämner hon de två konkurrerande flygplatserna som ligger inom fyra mils radie. Handelskammaren Jönköpings län har

ingen officiell ståndpunkt men VD Jonas Ekeroth menar att de kommunala politiska enheterna är för små ur ett handelskammarperspektiv. Han anser att arbetsmarknadsregionerna är lämplig utgångspunkt för att skapa maximal politisk nytta ur företagsperspektiv.

Det är framförallt företrädare för handelskammarna i den norra halvan av landet som uttrycker tvekan inför kommunsammanslagningar. Varken Mellansvenska Handelskammaren, Handelskammaren Mittsverige, Västerbottens Handelskammare eller Norrbottens Handelskammare har ett formellt ställningstagande. Arnfinn Fredriksson, VD för Mellansvenska Handelskammaren, ser ingen tydlig nytta för företagen av kommunsammanslagning, bl.a. eftersom det inte finns många exempel på att sammanslagning inneburit sänkt kommunalskatt. Oliver Dogo, VD för Handelskammaren Mittsverige, ser heller inga tydliga fördelar för företagen. Han säger att kommunstrukturen ibland ger viss suboptimering, men det är marginella företeelser.

Peter Forsell, VD för Västerbottens Handelskammare, tror inte att färre och större kommuner skulle få särskilt stor betydelse, eftersom man ändå behöver behålla lokala funktioner i kranskommunerna. Robert Forsberg, tf VD för Norrbottens Handelskammare, anser förvisso att kommunsammanslagningar vore bra ur ett ekonomiskt perspektiv och ur näringslivets perspektiv men har starka invändningar ur ett identitetsperspektiv. Företrädarna för handelskammaren i Norrbotten och Västerbotten anser båda att en större region är en god idé och kan innebära avlastning för kommunerna.

UNDANRÖJ HINDER FÖR KOMMUNERNAS SAMVERKAN

Ökad samverkan mellan kommuner är en mindre långtgående strategi för att lösa de problem som kan uppstå i såväl storstadsregioner som i glesbygd. Samverkan sker i flera former, från gemensamma aktiebolag, stiftelser eller ideella föreningar till gemensamma nämnder, interkommunala avtal, kommunalförbund samt informell samverkan (Sundström, 2013). Samverkan har ökat kraftigt de senaste åren, men det saknas en större kartläggning av samverkan mellan kommuner.

Argumenten för ökad samverkan mellan kommuner är till stor del desamma som för kommunsammanslagning: stordriftsfördelar och effektivitetsvinster. Fördelen anses vara att man kan uppnå de fördelar som kommunsammanslagning kan innebära men slipper nackdelarna. Huruvida samverkan i praktiken leder till stordriftsfördelar och effektiv-

seringsvinster är dock oklart då det saknas forskning och utvärdering. Argument mot samverkan är att det ibland gör verksamheter dyrare och att det försvårar transparens och demokratisk ansvarsutkrävning. I ett näringslivsperspektiv kan ökad samverkan vara positiv om fördelarna realiserar. Å andra sidan kan samverkan spricka inom vissa områden på grund av oenighet. Det kan skada förtroendet hos näringslivet som generellt sett är beroende av politisk enighet och långsiktighet kring prioriteringar och satsningar. Förutsägbarhet främjar företagens benägenhet att investera.

De allra flesta näringslivsföreträdare som Arena för Tillväxt har pratat med anser att samverkan mellan kommuner är bra. Representanterna för Svenskt Näringsliv, Företagarna och Sveriges Ingenjörer menar att staten bör ändra regelverken för att främja denna samverkan.

”Det viktiga är att kommunerna kan samverka. Här kan staten bidra med att skapa incitament och förenkla regelverket. Mer kommunsamverkan ger en större flexibilitet inom den lokala arbetsmarknaden, inte minst på utbildningsområdet. Då kanske man inte behöver lägga ned fordonsprogrammet i en kommun, trots att arbetsmarknaden behöver kompetensen. Samtidigt som att alla kommuner inte behöver tillhandahålla alla gymnasieprogram. Yrkesprogrammen skulle kunna få högre kvalitet med bättre samverkan och resursfördelning. Samverkan ger också fler möjligheter till att kommuner delar på arbetskraft och kan köpa utbildad arbetskraft av varandra.”

Patrik Nilsson, chef analys och opinion Företagarna

Även om de näringslivsföreträdare som tydligast förespråkar en kommunreform (Jusek, Handelskammaren Värmland, Sydsvenska industri- och handelskammaren och Östsvenska handelskammaren) har en positiv inställning till samverkan menar de dock att det inte är ett tillfredsställande alternativ till en kommunreform.

Företagarna och Handelskammaren Värmland och Örebro ger exempel på att fördjupad samverkan mellan kommuner stärker regionen:

”Karlstad, Hammarö, Grums, Kil och Forshaga har startat ett näringslivssamarbete genom Karlstad Business Region. Utgångspunkten är att arbeta för etableringar av verksamheter oavsett var i regionen dessa hamnar. Det har bidragit till en förståelse för att Karlstad är tillväxtmotorn i länet och att det ligger i alla kommuners intresse att det går bra för Karlstad.”

Frida Johansson, VD Värmlands Handelskammare

”Det finns en positiv tendens i Örebro län där en insikt har vuxit fram om att ensam inte är stark. Attityderna till samarbete har blivit mycket mer positiva. Förut slogs man mot varandra om etableringar. Idag gör man jobbet tillsammans i mycket större utsträckning och poolar resurser genom Business Region Örebro. Örebro kommun har också varit generös genom att dela med sig av sin kompetens.”

Christina Hedberg, VD Handelskammaren Mälardalen

ÖKA DET REGIONALA INFLYTANDET ÖVER VISSA POLITIKOMRÅDEN

Förändringar i fördelningen av uppgifter mellan offentliga nivåer är också en fråga som diskuteras. Kommuner ansvarar för utförandet inom många politikområden (t.ex. skolan) och staten reglerar via lagstiftning och andra bestämmelser. Inom arbetsmarknadspolitiken ansvarar staten för både nationella beslut och för genomförandet på lokal nivå genom Arbetsförmedlingen. För näringslivet kan en förändrad uppgiftsfördelning vara positiv eller negativ, beroende på vilka förändringar som genomförs. En vanlig uppfattning bland företrädarna för handelskamrarna är att regionerna har för lite makt och vissa ser även ett behov av att renodla rollerna mellan nivåerna¹⁶.

Kompetensförsörjningen är en viktig näringslivsfråga och gymnasieutbildning, vuxenutbildning och yrkeshögskoleutbildningar är områden som de intervjuade näringslivsföreträdarna lyfter fram. Ungefär hälften av dem säger att detta bör vara regionala åtaganden.

”Jag tror att gymnasieutbildning och vuxenutbildning kan hanteras bättre på regional nivå. Det är en ganska dyr och svår uppgift. Som det är nu blir eleverna lidande och näringslivets kompetensförsörjning hotad. Det är ett systemfel när kommunerna suboptimerar. Och staten arbetar i stuprör där de involverade departementen hanterar frågan på olika sätt.”

Christina Hedberg, VD Handelskammaren Mälardalen

¹⁶ I diskussionen kring små och krympande kommuner nämns även en asymmetrisk uppgiftsfördelning. En ordning där olika kommuntyper får olika uppgifter. Det innebär att vissa kommuner förlorar eller slipper bära ansvar (beroende på hur man ser det) för vissa politikområden, t.ex. skola eller äldreomsorg. Samtidigt kan andra kommuner ges rådighet över andra områden som de idag inte ansvarar för. Argumentet för en asymmetrisk uppgiftsfördelning är att den tar hänsyn till uppgiftsmottagarens förutsättningar och att den baseras på ändamålsenlighet. Kritiken handlar om att det är ett ingrepp i det kommunala självstyret och att staten sanktionerar en indelning av kommunerna i A- och B-lag. Ur ett näringslivsperspektiv skulle en asymmetrisk uppgiftsfördelning kunna vara ett sätt att förena de större kommunernas strategiska kapacitet med närhetsprincipens fördelar. Detta är dock en fråga som de intervjuade näringslivsföreträdarna inte getts tillfälle ta ställning till.

”Vi ser att små kommuner kämpar för att behålla gymnasieskolan och det har jag förståelse för att de gör. Det är däremot inte säkert att gymnasieskolan bäst hanteras på den kommunala nivån.”

Stephan Mächler, VD Sydsvenska Industri- och Handelskammaren

Vissa lyfter även fram grundskolan, men främst som ett område som staten borde ta ett större ansvar för. Några nämner också att den lokala och regionala nivån bör ha ett större inflytande över arbetsmarknadspolitiken, så att politiken bättre kan anpassas till de lokala och regionala förutsättningarna.

”Situationen är lite paradoxal: företagsklimat är mer lokalt betingat än vad många föreställer sig, medan arbetsmarknadsregionerna blir allt större. Det är viktigt för områden utanför storstäderna att kunna jobba med kompetensförsörjningen. Annars driver man på urbaniseringen. Kompetensförsörjning, infrastruktur, bostäder – frågor som tillsammans skapar en väl fungerande arbetsmarknad skulle behöva hanteras mer på en regional nivå. Kommunerna är för små och nationen för stor.”

Anna-Karin Hatt, VD Almega

Infrastruktur är ett annat område som flera av de intervjuade näringslivsföreträdarna resonerar kring. Däremot finns ingen entydig linje kring vilken nivå som bör ansvara för vad. Ett problem som Stockholms Handelskammare lyfter fram, som också ligger i linje med resultaten i OECD-studierna, är det svaga sambandet mellan bostadsförsörjningen och transportinfrastrukturen i det reguljära politiska systemet.

”Staten ansvarar för en viss del av transportinfrastrukturen, landstingen/regionerna för en annan och kommuner för ytterligare en del. Samma sak inom bostadsförsörjningen, men där har kommunerna en stark roll. Det vore önskvärt om dessa områden var bättre sammankopplade. Ett föredöme var Stockholmsförhandlingen då staten, landstinget och kommunerna förhandlade om tunnelbanan. Det tvingade fram bostadsbyggande i utbyte mot finansiering av transportinfrastruktur. Det är ett sätt att stärka sambandet mellan bostadsförsörjningen och transportinfrastrukturen.”

Maria Rankka, VD Stockholms Handelskammare

3

Slutsats

Förutsägbarhet och långsiktighet är viktigt för företag. Förändringar i kommunstrukturen eller stora förändringar i uppgiftsfördelningen mellan lokal, regional och nationell nivå måste hålla över lång tid.

Näringslivets synpunkter visar på behovet av olika lösningar i olika delar av landet. Det viktiga för företagen är att optimera de processer som tydligast påverkar deras förutsättningar och möjligheter:

- Företagsnära service och gott företagsklimat
- Strategiskt lokalt utvecklingsarbete och samarbete med beslutsnivåerna region och stat för effektiv infrastruktur och kompetensförsörjning
- Bästa förutsättningar för att ta till vara digitaliseringens möjligheter

Dessa tre processer inbegriper alla tre beslutsnivåerna: kommun, region och stat. Många viktiga områden för företagen och för kommunernas näringslivsutveckling beslutas på nationell och regional nivå. De näringslivsfrågor som ligger hos kommunerna är viktiga men tappar i kraft om inte grundförutsättningarna ges från de andra nivåerna.

Ökad samverkan mellan kommuner förespråkas av många, både av dem som är för och emot kommunsammanslagningar. Hinder för samverkan bör undanröjas och i en eventuell kommunreform kan staten stärka kommunernas incitament till samverkan.

Förutsättningarna för kommunernas näringslivsutveckling ser mycket olika ut i landet och det kan behövas olika lösningar. Det är inte säkert att sammanslagning av två ytmässigt stora kommuner med litet invånarantal leder till synergieffekter. Då kan det till exempel vara bättre med en stark region som avlastar kommunerna med vissa åtaganden. Det är bara kommunerna i Stockholmsregionen och Skåne som är så pass täta

och funktionellt sammanbundna att nästan hela regionen växer. I landets övriga delar är invånarantalet för litet, tätheten för låg och avstånden ibland för långa för att regionen ska utgöra en funktionell region. Länen och potentiella storregioner består av många funktionella arbetsmarknadsregioner. För företagen är funktionell regionförstoring viktigare än kommungränser eftersom bra pendlingsmöjligheter underlättar kompetensförsörjning och vidgar marknaden för varor och tjänster.

FÖRETAGSNÄRA SERVICE OCH GOTT FÖRETAGSKLIMAT

Våra intervjuer och genomgången av andras undersökningar ger vid handen att kommunstorleken har liten eller ingen betydelse för kommuners förmåga att tillhandahålla vardagsnära service till företag. Mycket av kommunernas företagsservice kan ske utan fysisk närvaro. Attityder till företagande och ledarskapet är viktigare för att skapa ett gott företagsklimat och en hög kvalitet i servicen, och det är i mångt och mycket en kulturfråga. Däremot har vi sett att det finns en stor skillnad i hur kraftfullt kommuner i landet kan arbeta strategiskt för att lösa grundförutsättningarna för en positiv näringslivsutveckling, i mångt och mycket förutsättningar som ligger utanför kommunens direkta rådighet.

STRATEGISKT UTVECKLINGSARBETE - EN FRÅGA OM STORLEK OCH RÅDIGHET

Kompetensförsörjning och infrastruktur (både gods- och persontransporter och IT) är de viktigaste grundförutsättningarna för företagen. Inom dessa områden har kommunerna rådighet endast över vissa delar, som delar av skolväsendet, bostäder, lokaltrafik, mark, tillstånd och annan myndighetsutövning och service. De stora delarna som högre utbildning, vägar, järnvägar, IT och telefoni har staten och i viss mån regionen rådighet över och kommunens roll är mer att arbeta strategiskt och påverkande.

Utbildningssystemet behöver matchas med behoven på de lokala arbetsmarknaderna. Det finns önskemål om att öka det regionala inflytandet inom vissa områden, särskilt gymnasieskolan, yrkeshögskolan och även i viss utsträckning arbetsmarknadspolitiken för att åstadkomma bättre planeringsöverblick över behovet samt bättre matchning mellan utbud av och efterfrågan på arbetskraft.

När det gäller näringslivets förutsättningar i form av till exempel infrastruktur och högre utbildning har större kommuner mer kapacitet att

bedriva aktiv och strategisk lokal näringspolitik, även om inte alla tar tillvara på förutsättningarna. Många små kommuner saknar strategisk kapacitet för att stärka de strukturella förutsättningarna för företagande och här kan sammanslagning och/eller samverkan göra dem starkare.

BÄSTA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ATT TA TILL VARA DIGITALISERINGENS MÖJLIGHETER

Hur digitaliseringen kommer att påverka utvecklingen och förutsättningarna för platser i olika geografier behöver diskuteras. Ett troligt scenario är att digitaliseringen precis som globaliseringen stärker städerna och agglomerationseffekterna när värdet på det som kan digitaliseras sjunker och värdet på det som inte kan digitaliseras ökar. En framväxande delningsekonomi blir mer effektiv i större och tätare miljöer. Däremot har digitaliseringens distansöverbryggande effekter en potential att förbättra servicen i mer perifera geografier. Den digitala erans snabba internationaliseringsprocess för företag kan öppna möjligheter för alla kommuner, både stora och små. De företag som kallas ”born globals” hoppar över närmarknaden och går direkt på den internationella marknaden, oavsett var de befinner sig geografiskt. För dem är tillgången till kompetens den viktigaste lokaliseringfaktorn.

Mindre kommuner har lägre kapacitet att hantera den digitala omställningen. Med tanke på att digitaliseringen kommer förändra förutsättningarna för lokala och regionala verksamheter är det ett angeläget perspektiv att beakta i en utredning om kommunernas framtid.

Litteraturförteckning

- Arena för Tillväxt & Sweco. (2015). *Sveriges Nya Geografi 2015*. Stockholm: Arena för Tillväxt.
- Blix, M. (2015). *The economy and digitalization – opportunities and challenges*. Stockholm: Svenskt Näringsliv.
- Breman, A., & Felländer, A. (2014). Diginomics – nya ekonomiska drivkrafter. *Ekonomisk debatt 6/2014*, 28-38.
- Edvinsson, R. (den 18 09 2015). <http://historia.se/tableO.xls>. Hämtat från historia.se: Portalen för historisk statistik: <http://historia.se>
- Ekonomifakta. (den 03 11 2015). Ekonomifakta. Hämtat från <http://www.ekonomifakta.se/sv/Fakta/Ekonomi/Frihandel/varldshandels-utveckling>
- Felländer, A. (2015). Digitaliseringens möjligheter och utmaningar. i Digitaliseringskommissionen, *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter* (ss. 75-106). Stockholm: SoU 2015:65.
- Frey, C. B., & Berger, T. (2015). Digital Disruption at Work. i Digitaliseringskommissionen, *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter* (ss. 107-134). Stockholm: SoU 2015:65.
- Folkesson, A. (2014) *Är samverkan en gyllene medelväg?* Tankar kring kommunernas framtid. Stockholm, Arena för Tillväxt
- Glaeser, E. (2012). *Stadens triumf*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lind, D. (2010). *Avindustrialiseringen av Sverige: myt och verklighet*. Stockholm: Unionen.
- OECD. (2015a). *The Metropolitan Century – Understanding Urbanisation and its Consequences (Policy Highlights)*. Paris: OECD.
- OECD. (2015b). *Governing the City (Policy Highlights)*. Paris: OECD.
- Regårdh, P. (2015). Värdeskapandets nya logik. i Digitaliseringskommissionen, *Om Sverige i framtiden – en antologi om digitaliseringens möjligheter* (ss. 317-339). Stockholm: SoU 2015:65.

- Statistiska Centralbyrån. (den 03 11 2015). *Statistiska Centralbyrån*. Hämtat från http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Handel-med-varor-och-tjanster/Utrikeshandel/Utrikeshandel-med-varor/7223/7230/142265
- Sundström, B. (2013). *Framtidens kommuner? Samverkan, sammanslagning eller samma som idag?* Stockholm: Arena för Tillväxt.
- Svanström, S. (2013). Störst tillväxt utanför gamla stadskärnor. *Statistiska centralbyrån* (2013:67).
- Svanström, S. (2015a). Urbanisering – från land till stad. *Statistiska centralbyrån* (2015:96). Hämtat från http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Urbanisering--fran-land-till-stad/
- Svanström, S. (2015b). Dagens urbanisering – inte på landsbygdens bekostnad. *Statistiska centralbyrån* (2015:124). Hämtat från http://www.scb.se/sv_/Hitta-statistik/Artiklar/Dagens-urbanisering--inte-pa-landsbygdens-bekostnad/
- Sweco. (2015). *Större – bättre? En studie av möjliga näringslivseffekter vid kommunsammanslagningar*. Karlstad: Handelskammaren Värmland.
- Svenskt Näringsliv. (2015). Hämtat från Företagsklimat: <http://www.foretagsklimat.se/satyckerforetagen>
- Sveriges kommuner och landsting. (2014). *E-tjänster och appar – hur är läget i kommunerna?* Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Sveriges kommuner och landsting. (2015). *Urbanisering – Utmaningar för kommuner med växande och minskande befolkning*. Stockholm: Sveriges kommuner och landsting.
- Tillväxtanalys. (2011). *Städer och deras tillväxtförutsättningar: En beskrivning av olika städer och deras förutsättningar för tillväxt*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Tillväxtanalys. (2013). *Regional tillväxt 2013 – en rapport om regional tillväxt och utveckling*. Östersund: Tillväxtanalys Dnr: 2012/208.
- Tillväxtanalys. (2014). *Digitaliseringens bidrag till tillväxt och konkurrenskraft i Sverige*. Östersund: Tillväxtanalys.
- Vinnova. (den 18 12 2015). www.vinnova.se. Hämtat från VINNOVA: <http://www.vinnova.se/sv/Var-verksamhet/Gransoverskridande-samverkan/Samverkansprogram/Strategiska-innovationsomraden/Strategiska-innovationsprogram/Sakernas-Internet-Internet-of-things/>

Intervjuade

Anna-Karin Hatt, VD Almega

Arnfinn Fredriksson, VD Mellansvenska Handelskammaren

Christer Östlund, ansvarig lokalt företagsklimat Svenskt Näringsliv

Christina Hedberg, VD Handelskammaren Mälardalen

Frida Johansson, VD Handelskammaren Värmland

Jan Oldebring, etableringsdirektör ICA Sverige AB

Johan Trouvé, VD Västsvenska Handelskammaren

Johanna Palmér, VD Östsvenska Handelskammaren

Jonas Ekeröth, VD Handelskammaren Jönköping

Magnus Hedberg, VD Jusek

Maria Rankka, VD Stockholms Handelskammare

Oliver Dogo, VD Handelskammaren Mittsverige

Patrik Engman, etableringschef MAX Hamburgerrestauranger

Patrik Nilsson, chef analys och opinion Företagarna

Peter Larsson, samhällspolitisk direktör Sveriges Ingenjörer

Robert Forsberg, tf VD Norrbottens Handelskammare

Stephan Mühler, VD Sydsvenska Industri- och Handelskammaren

Ulf Ejelöv, regionschef norr Swedbank

