

Lokala näringslivspolitiska strategier

- oreglerat men förväntat i mellanlandet
mellan ekonomi och politik

Brita Hermelin och Bo Persson
Linköpings universitet

2021-10-14

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3	3.2 Sektorsövergripande samverkan med fokus på dialoger med det lokala näringslivet	14
1. Framtidens utmaningar	5	3.3 Samverkan i kommusektorn med andra kommuner och regioner	16
2. Bakgrund och framväxt av kommunernas näringslivsfunktioner	8	4. Strategier för att bemöta utmaningar	18
3. Kommunernas näringslivspolitik i förändring: tendenser och trender	11	Referenser	23
3.1 Sektorsövergripande strategier inom kommunen	11		

Författarpresentation

Brita Hermelin är professor i kulturgeografi och forskare vid Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet. Hennes forskning handlar om governance, samverkan och strategisk planering för lokal och regional utveckling, tillväxt och omställning – genom kommuner och regioner.

Bo Persson är biträdande professor i statsvetenskap vid Linköpings universitet. Hans forskning handlar om drivkrafter och förutsättningar för mellankommunal samverkan, organisering och styrning av kommunal och regional utvecklingspolitik samt utmaningar i samverkan mellan offentliga aktörer och näringslivet inom yrkesutbildningsområdet.

Inledning

Det här kapitlet handlar om kommunernas näringslivspolitiska strategier och hur dessa omsätts i operativt arbete genom lokalt näringslivs- och utvecklingsarbete. Kommunernas engagemang i näringslivspolitik började växa fram på 1980-talet. Vid den tiden var det primära uppdraget för kommunernas näringslivsfunktioner att etablera en dialog mellan kommunen och de lokala företagen, inte minst i frågor som knöt an till kommunernas ansvar för fysisk planering och myndighetsutövning. Inriktningen på kommunernas näringslivspolitiska strategier har sedan dess genomgått olika faser där tyngdpunkten för vad man prioriterat varierat. På ett övergripande plan har näringslivspolitiken i många kommuner breddats genom att mål och uppgifter lagts till och utvecklats. Utvecklingen återspeglar en stigande förväntan om att kommunerna ska fungera som aktiva samhällsutvecklingsaktörer (SKR 2020a).

Den över tiden allt starkare konsolideringen av kommunernas näringslivspolitiska arbete, i kombination med dess förflyttning från primärt operativt till mer strategiskt, har lett till att allt fler kommuner valt att organisatoriskt placera näringslivsfunktionen som en del av kommunstyrelsens kontor (SKL 2019). Våra tidigare studier har dessutom visat att ledande politiker i många fall är operativt verksamma i kommunens näringslivspolitiska arbete genom dialoger och kommunikation med det lokala näringslivet (Hermelin och Olausson 2020; Hermelin och Persson 2021). Målen för näringslivspolitiken har också kommit att inkludera aspekter som går utöver det tidigare fokuset på de lokala företagens villkor. Politiken inom detta område har påverkats av nya idéer om hur lokal utveckling kan ske och om vad lokal utveckling innebär (Hassink m fl 2019). Frågor om hållbar utveckling och innovation har blivit viktiga dimensioner. Det här har i sin tur lett till att det näringspolitiska fältet successivt förstärkts som ett strategiskt fält inom kommunsektorn. Samtidigt som detta är en generell utveckling är näringslivspolitiken utformad på olika sätt i olika kommuner, bland annat beroende på den lokala politiska styrningen, hur näringslivsarbetet är organiserat,

hur lokala geografiska förhållanden ser ut samt vilka utmaningar man står inför på olika håll i landet.

Syftet med denna rapport är att analysera hur kommunal näringslivspolitik kan hantera olika samhällsutmaningar. Mer precist utgår kapitlet från följande fråga: Hur kan kommunerna möta framtidens utmaningar genom att fortsatt utveckla sina lokala näringslivspolitiska strategier? För att reda ut den frågan behöver vi dels ge en bild av vilka dessa framtidsutmaningar är (eller åtminstone kan vara). Det gör vi genom en historisk tillbakablick och en analys av nutida förhållanden. Genom detta identifieras drivkrafter till varför kommunerna engagerar sig i näringslivspolitik samt vilken organisation man byggt upp för detta. Med det som bakgrund gör vi avslutningsvis en analys av möjliga vägar för kommunerna att hantera framtida utmaningar inom det näringspolitiska området.

Vi behöver inledningsvis också förtydliga vad vi menar med området näringslivspolitik. Vi definierar näringslivspolitik som offentlig politik med syfte att påverka förutsättningarna för näringslivets verksamhet. Vår utgångspunkt är dessutom att näringslivspolitik både handlar om politiska mål och riktlinjer och om hur den utförs och organiseras. Ambitiösa och välformulerade mål är ganska ointressanta om kommunerna inte har någon kapacitet att genomföra dem. En omfattande forskning har visat att organiseringen av genomförandeprocessen ofta påverkar politikens innehåll lika mycket som vilka politiska mål och riktlinjer som sätts upp (se t.ex. Rothstein 2010). Näringslivspolitiska strategier handlar med andra ord både om vilka mål och visioner som kommunerna formulerat i olika dokument (program, strategier etc.) och om hur man i praktiken genomför och organiserar verksamheten inom detta område. Vi menar vidare att näringslivspolitiken kan vara mer eller mindre integrerad med kommunernas övriga verksamheter. Ibland är näringslivspolitiska frågor integrerade med övergripande strategier för lokal utveckling; ibland är frågorna integrerade i andra kommunala verksamheter (till exempel samhällsbyggnad och utbildning). Vi kommer i den här rapporten

visa att sådana övergripande och integrerade strategier blir allt vanligare.

Kapitlet bygger främst på en genomgång av policydokument, rapporter och tidigare forskningsstudier om svensk lokal näringslivspolitik. Vi använder oss även av internationell litteratur som diskuterar den övergripande utvecklingen mot decentralisering av utvecklingspolitiken som kan observeras i många länder och som burits fram av en övertygelse om att utvecklingsinsatser behöver utformas lokalt för att på så sätt vara ändamålsenliga utifrån den geografiska platsens specifika villkor. Detta kan kallas en platsanpassad utvecklingspolitik och utvecklingsplanering (Barca m fl 2012). Att kommuner har fått en mer betydelsefull roll för denna platsanpassade utvecklingspolitik har sin grund i att det är den politiska nivå som befinner sig närmast lokalsamhällena. På denna nivå har man god kännedom om den lokala näringslivsstrukturen, bebyggelsestrukturen och kulturen. De svenska kommunerna är dessutom i en internationell jämförelse starka politiska aktörer som har ett potentiellt stort handlingsutrymme inom detta område. Genom det här kapitlet vill vi fördjupa kunskaperna om det

decentraliserade systemet för politisk styrning och strategisk planering inom det näringslivs-politiska området (Kommuninvest 2019).

Denna inledning följs av fyra avsnitt. I det följande avsnittet fördjupar vi bilden av framtida samhällsutmaningar som kommunernas näringslivs-politiska strategier behöver hantera. I avsnitt två gör vi en tillbakablick på hur kommunernas näringslivs-politiska strategier har utvecklats över tiden. I avsnitt tre fördjupar vi diskussionen om hur kommuners nuvarande strategier för näringslivsarbete sker genom sektorsövergripande perspektiv och genom samverkan. Dessa bilder av framtida utmaningar, framväxten av näringslivsfunktioner och inflytande av rådande paradigmer för integrerade perspektiv och samverkan ger en bakgrund till en diskussion om det som är kapitlets huvudfråga om hur kommunerna kan möta framtidens utmaningar genom att fortsatt utveckla sina lokala näringslivs-politiska strategier. I avsnitt fyra besvarar vi denna fråga genom att diskutera hur samverkan och helhetssyn kan balanseras med kommunintern organisering och näringslivsfokuserade insatser och på så sätt skapa värden till gagn för kommuners utveckling.

1. Framtidens utmaningar

Genom det här avsnittet beskriver vi två övergripande utmaningar som kommunerna ställs inför i sitt näringslivspolitiska arbete. Den första utmaningen handlar om att hantera förändringar av näringslivet och dess effekter på den lokala arbetsmarknaden samt förväntningar från företagen på kommunen som aktör. Den andra utmaningen handlar om att hantera olika politiska mål och styrmedel formulerade på nationell nivå och på EU-nivå. Man kan uttrycka det som så att kommunal näringslivspolitik är ett område där global strukturomvandling och internationella och nationella politiska visioner om hållbar samhällsutveckling möter lokala specifika geografiska villkor och politiska idéer.

Den första utmaningen (förändringar av näringslivet och näringslivets förväntningar på kommunen som aktör) har sin grund i ständigt pågående ekonomiska omvandlingsprocesser som kan få mer dramatiska förlopp genom kraftiga konjunktursvängningar eller samhällskriser. En och samma strukturomvandling får olika effekter på olika platser; det kan innebära lokala företagsnedläggningar eller nyetableringar; att företag växer eller minskar sin verksamhet. För den nu pågående ekonomiska strukturomvandlingen utgör teknisk utveckling (digitalisering och sakernas internet) och grön omställning två bärande element. Detta förespår innebära grundläggande förskjutningar på arbetsmarknaden och grundläggande geografiska förskjutningar vad gäller lokalisering av ekonomiska verksamheter och fördelning av sysselsättning (Formas och Forte 2021; Heyman m. fl. 2016; Stiftelsen för strategisk forskning 2014). Det här skapar en geografisk ojämn process där olika kommuner ställs inför olika utmaningar.

Ett samtida exempel på effekter av den pågående strukturomvandlingen är de stora investeringarna i energi och grön teknik som just nu sker i Norrbotten och Västerbotten. Detta har motiverat regeringen att tillsätta en nationell samordnare som har i uppdrag att i samverkan med kommunerna och andra aktörer hantera den framtida samhällsomställningen i regionen (Regeringen 18 dec 2020). De planerade investeringarna innebär stora utma-

ningar för kommunerna i norra Sverige i form av exempelvis ökade och förändrade behov av kompetensförsörjning och bostadsförsörjning, för att nämna två områden där kommunerna har konkreta och omfattande uppdrag.

I många andra kommuner innebär istället den ekonomiska omvandlingen stora påfrestningar genom att jobb försvinner och att sysselsättningen minskar. Där är utmaningen för kommunerna att hantera en överdimensionerad fysisk struktur, att ställa om friställd arbetskraft och att skapa tillväxt. Det är framförallt de mindre kommunerna i glesa geografier, där det sker en strukturell tillbakagång av sysselsättning och befolkning, som måste hantera sådana utmaningar. De ekonomiska problemen i dessa områden innebär också neddragningar i kommunala verksamheter och därmed en försvagad kommunal kapacitet att genomföra strategiska insatser (Syssner 2020).

Detta visar att det finns flera orsaker till att näringslivets strukturomvandling är en viktig fråga för kommunerna. En konkret koppling är att förändringar som skapas på arbetsmarknaden får effekter på befolkningsutvecklingen som i sin tur inverkar på behovet av lokal bostadsplanering. Vidare påverkar en förändrad sysselsättningsgrad behoven av välfärdstjänster för vilka kommunen har ett omfattande ansvar. Förändrade kompetensbehov kan motivera en anpassning av den lokala utbildningssektorn (Kommuninvest 2021). Näringslivets förändrade efterfrågan på mark och fysisk infrastruktur, kommunikation och energiutmaningar får också konsekvenser för den kommunala planeringen. Sammantaget visar detta att det finns starka kopplingar mellan näringslivspolitiken och kommunens reglerade uppdrag inom välfärd och fysisk planering. I en pågående studie har vi analyserat större stadskommuner (med mer än 100 000 invånare) med avseende på deras kapacitet att hantera näringslivs- och utvecklingspolitiska frågor. Studien visar att alla dessa kommuner, genom en mängd olika organisationer (förvaltningsenheter, bolag, föreningar m.m.), överenskommelser och projekt inom ramen för olika verksamhetsområden, har byggt upp en stark kapacitet för att hantera

förändringar i lokal ekonomi och näringslivsstruktur. Den stora merparten av Sveriges kommuner är dock små, och har betydligt mer begränsad kapacitet i detta avseende.

Utmaningar som har sin grund i förändringar av näringslivet kan konkretiseras genom följande frågor:

- Hur kan kommuner hantera dialoger med näringslivet för att skapa en förståelse för lokala effekter av strukturomvandlingen?
- Hur kan kommuner mobilisera resurser för att ställa om sina verksamheter för att möta lokala effekter av strukturomvandlingen?
- Hur kan kommuner utveckla sektorsövergripande strategier med hänsyn till näringslivsstrategiska frågor?

Den andra utmaningen handlar om att hantera olika politiska mål och styrmedel beslutade om på nationell nivå och på EU-nivå. På ett generellt plan sätter förstås staten genom lagstiftning de grundläggande ramarna för kommunernas verksamhet. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) beskriver kontraktet mellan stat och kommuner på följande sätt:

”Relationen mellan staten och den kommunala sektorn kan liknas vid ett kontrakt där staten ger kommuner och regioner frihet och förväntar sig att de tar ansvar för välfärd, samhällsutveckling och demokrati. Staten erbjuder dock inte obegränsat handlingsutrymme och ytterst avgör riksdagen självstyrelsens omfattning. Staten tilldelar kommunerna uppgifter, anger nationella mål och utformar styrningen för att säkerställa en likvärdig och rättssäker samhällsservice” (SKR 2020b s.6).

Skillnaderna mellan den statliga styrningen inom olika politikområden är dock stora. Inom välfärdssektorns kärnområden (vård, skola och omsorg) begränsas kommunernas handlingsutrymme av en ganska omfattande styrning i form av lagstiftning och riktade statsbidrag. En del tyder till och med på att statens styrning inom detta område ökat under senare år (Statskontoret 2021). Näringslivspolitikerna tillhör däremot ett område där kommunerna inte har ett av staten reglerat

ansvar, och där handlingsutrymme för kommunerna är stort. Trots det påverkar staten på olika sätt kommunernas näringspolitiska strategier. Inom ramen för den nationella tillväxtpolitiken utgör satsningar administrerade av statliga myndigheter som Tillväxtverket och Vinnova viktiga element för den styrning som sker. Det handlar då till exempel om olika former av bidrag och projektanslag som kommunerna har möjligheter att ansöka om. Staten påverkar även genom olika former av mjukare styrning, till exempel genom att tillsätta nationella samordnare och utforma nationella strategier och inriktningsdokument. Denna typ av styrning går ut på att försöka mobilisera kommunerna för olika statliga projekt och initiativ samt att påverka kommunernas näringslivspolitiska idéer och förhållningssätt i en önskad riktning.

Den senare tidens utveckling har dessutom inneburit att regionerna fått ett övergripande ansvar för tillväxtpolitiken (SFS 2010:630 Lag om regionalt utvecklingsansvar). Även om regionerna formellt sett, liksom kommunerna, är självstyrande organ har de ett av staten reglerat åtagande att, i samverkan med kommunerna, genomföra nationell tillväxt- och utvecklingspolitik. Slutligen är EU en viktig aktör, dels indirekt genom att EU-regler påverkar hur den statliga styrningen utformas och dels direkt genom att EU utformar olika program (till exempel inom ramen för regionalpolitiken) som omfattar olika stödformer som kommunerna kan ta del av. Citatet nedan kommer från en nyligen genomförd intervjustudie med näringslivsansvariga för kommuner i norra Sverige:

”Näringslivsarbetet i kommunen är helt beroende av EU-projekt. Vi kan göra så mycket mer genom EU-projekten. EU-projekt ger oss riktade pengar som inte kan användas av en annan del av kommunens områden” (Hermelin och Olausson 2020).

När det gäller stora samhällsutmaningar som kanaliseras via den nationella och europeiska politiken intar målen om en hållbar utveckling idag en särställning. Allt fler alarmerande rapporter om klimatläget såväl som om sociala utmaningar har lett till att de här målen kommer att fortsatt vara högt upp på

agendan under en lång tid framöver. Många modeller för hållbarhet som utvecklats under senare år, där den internationella överenskommelsen om att arbeta enligt Agenda 2030 är starkt styrande, innebär att ett integrerat och sektorsövergripande perspektiv på samhällsutveckling fått ett starkt genomslag för strategiska insatser för samhällsutveckling. De 17 globala hållbarhetsmålen beskrivs vara odelbara och deras genomförande är i hög grad beroende av lokala initiativ och insatser (Gustafsson och Hermelin, kommande). Agenda 2030 är ett perspektiv på hållbar utveckling där välfärdsfrågor alltmer har kommit i fokus. Eftersom kommunerna är centrala aktörer inom välfärdsområdet innebär det att kommunerna i hög utsträckning berörs av hållbarhetsmålen. Genom Agenda 2030 har hållbarhetsarbetet på ett konkret sett förts ner till den lokala nivån (Kommuninvest 2021). Det integrerade perspektivet i Agenda 2030 innebär förväntningar på att kommunerna utvecklar sektorsövergripande strategier: samverkan mellan sektorer inom kommunsektorn (till exempel mellan näringslivsförvaltning och miljöförvaltning) och mellan samhällssektorer (till exempel mellan kommuner, näringsliv och det civila samhället).

Sammanfattningsvis är politiskt formulerade mål och politisk styrning på europeisk och nationell nivå centrala för kommunernas näringslivspolitik. Även om staten inte, så som inom många andra politikområden, på ett

direkt sätt reglerar vad kommunerna ska göra (och hur), så påverkar de indirekt inriktningen på de kommunala strategierna. Detta sker inte minst genom de resurser som erbjuds, men även genom påverkan på idéer och normer. Politiska visioner är centrala för att driva insatser för hållbar utveckling; ett område som även påverkar den lokala näringslivspolitik.

Sammanfattningsvis kan utmaningar som har sin grund i politiska mål och styrning från europeisk och nationell nivå konkretiseras genom följande frågor:

- Hur kan kommunerna hantera den styrning de ingår i och vad innebär detta för det decentraliserade näringslivspolitiska uppdraget?

- Hur kan kommunerna förhålla sig till att förväntningarna och behoven är lokala men att resurserna till betydande delar är statligt styrda och styrda via EU?

- Hur kan strategier och organisering för näringslivsarbetet utvecklas för att möta sektorsintegrerade samhällsutvecklingsmål?

För att ge en bakgrund till en diskussion om kommunernas hantering av dessa utmaningar presenterar vi i nästa avsnitt en översikt om hur kommunernas näringslivspolitik växt fram och hur dess utformning förändrats över tid.

2. Bakgrund och framväxt av kommunernas näringslivsfunktioner

Den djupgående ekonomiska strukturomvandlingen som inleddes i början av 1970-talet fick omfattande effekter på arbetsmarknaden. Strukturomvandlingen innebar att viktiga delar av den svenska industrin slogs ut och att den period av stark ekonomisk tillväxt som präglade svensk ekonomi under flera decennier upphörde. Istället följde en lång period av ekonomisk stagnation och stigande arbetslöshet. Kommunernas arbete med näringslivspolitik växte i hög utsträckning fram som en reaktion på denna ekonomiska kris (Pierre 1992).

Sedan 1980-talet har forskare betonat kommunernas alltmer betydelsefulla roll inom näringslivspolitik. I en artikel publicerad för mer än 35 år sedan skriver författaren att "kommunal näringspolitik är en ny företeelse" (Henning 1983, s. 338). I en text skriven 15 år senare konstateras att kommunal politik för att stimulera lokal ekonomisk utveckling har blivit ett väletablerat fält (Lidström 1998). Utvecklingen är delvis en konsekvens av att statens engagemang i näringslivspolitik har förändrats; staten övergav under 1980-talet den mer interventionistiska näringslivspolitik som kännetecknat en stor del av efterkrigstiden. Istället övergick man till en decentraliserad och samverkansorienterad politik, som innebar att man i hög utsträckning överlämnade åt regioner och kommuner att ta ansvar för den operativa näringslivspolitik. Utvecklingen är också en konsekvens av att kommunerna frivilligt tagit på sig ett större ansvar inom det näringslivspolitiska området. Detta innebär sammantaget att förväntningarna på att kommunerna ska mobilisera resurser och genomföra insatser inom detta politikområde har ökat.

Statens inställning till kommunernas näringslivsarbete har delvis varit motstridig. Å ena sidan har man periodvis uppmuntrat kommunerna att ta initiativ och genom olika åtgärder försökt främja lokal (och regional) näringslivs- och tillväxtpolitik (Olsson 1995). Å andra sidan har man ibland varit öppet kritisk mot en alltför stark kommunal inblandning inom området då man varit rädd för att enskilda kommuners individuella insatser (med olika former av stöd till

företag) skulle hämma omställnings- och tillväxtpolitiken (Pierre 2004). Sedan slutet av 1990-talet har statens inställning till kommunernas näringslivspolitik dock främst präglats av uppmuntran. Den traditionella statliga lokaliseringpolitiken som fokuserade på att utjämna skillnader mellan regioner, ersattes då med en politik för regional utveckling i hela landet. Det övergripande idealet som då formulerades för politiken vilade på argument om att insatser för att uppnå utveckling behöver utformas och initieras lokalt utifrån olika platsers specifika förutsättningar (Hermelin 2005; Persson 2010). Detta kvarstår som ett viktigt argument för statens styrning. I regeringens program för regional utveckling 2015-2020 skriver man att utvecklingsarbetet ska ske med "... utgångspunkt i de särskilda förutsättningar som finns lokalt och regionalt" (Regeringen 2015, s. 13).

Den senare tidens utveckling har inneburit att regionerna fått ett övergripande ansvar för tillväxtpolitiken (SFS 2010:630, Lag om regionalt utvecklingsansvar). Regionaliseringen av tillväxtpolitiken har inte minst varit nödvändig för att hantera de stora resurser som kanaliseras via EU:s regionalpolitik. Tidigare forskning visar att det finns varierande föreställningar och erfarenheter hos kommunerna om hur regionernas tillväxtuppdrag påverkat deras arbete och hur man upplever att samverkan med regionerna bidrar med resurser för det lokala arbetet (Hermelin och Olausson 2020; Hermelin och Trygg 2018; Johansson m fl 2017; Persson 2010). Denna decentralisering av utvecklingsinsatser till regioner och lokal strategisk planering som vi kan följa i Sverige har även skett i flera andra länder (Hermelin och Trygg, 2021; Martin 2001; Pike m fl, 2016; Rodríguez-Pose och Sandal, 2008).

Den utveckling som skissats ovan har inneburit att lokalt utvecklings- och tillväxtarbete kommit att bli ett område som samtliga Sveriges kommuner hanterar och tilldelar resurser till. Med tiden har det decentraliserade näringslivspolitiska uppdraget konsoliderats i organisering och operativt arbete genom vad som ofta benämns kommunernas näringslivsfunktion. Alla kommuner i landet har någon

form av näringslivsansvarig, även om benämningarna kan variera en aning. De flesta näringslivsansvariga har tillsvidareanställda och projektanställda medarbetare även om så mycket som en tredjedel av kommunerna bemannar denna funktion med endast en person på hel- eller deltid (SKL 2019).

Vidare varierar organisering, strategier och insatser för lokal tillväxt och utveckling mellan kommuner (Hermelin och Olausson 2020; Hermelin och Trygg 2018; SKL 2008; 2019; Tillväxtanalys 2011; 2013). Man kan grovt sett identifiera tre huvudmodeller för hur arbetet organiseras: (i) att arbetet hanteras av en avdelning inom den kommunala förvaltningen; (ii) att arbetet hanteras av ett näringslivssekretariat; eller (iii) att näringslivsarbetet hanteras av ett bolag, helt eller delvis ägt av kommunen (Pierre 1992). Den rådande situationen, enligt enkätsvaren från näringslivsansvariga på SKL:s enkät 2018, var att drygt 70 procent av kommunerna organiserade sin näringslivsfunktion inom kommunledningens förvaltning. Omkring tio procent var organiserade som bolag varav de flesta ägdes av kommunen. I jämförelse med undersökningen 2008 har andelen kommuner som organiserar sin näringslivsfunktion inom kommunledningens förvaltning ökat medan andelen som istället har näringslivsbolag har minskat (SKL 2019).

Samtidigt som det råder en generell förväntan på att kommunerna ska hantera näringslivsarbetet är detta inte, som vi nämnde tidigare, ett obligatoriskt åtagande för kommunerna. Det ingår istället i vad som brukar kallas kommunernas allmänna kompetens, dvs sådant man har rätt att göra inom de ramar som anges i kommunallagen, men som man inte är tvingade att göra genom statlig lagstiftning. Däremot påverkar staten den kommunala näringslivspolitikerna genom vad som brukar kallas mjuk styrning – styrning genom till exempel ekonomiska stöd, förhandling och information – som vi diskuterade i avsnittet ovan om utmaningar. Kommunernas satsningar på näringslivspolitikerna verkar också ha påverkats av den verksamhet som bedrivits av näringslivets organisationer (till exempel Svenskt Näringslivs kommun-

ranking).

Vad som omfattas i det lokala tillväxt- och utvecklingsarbetet har förändrats över tid. Inriktningen för lokalt näringslivsarbete formas också av varierande lokala förutsättningar som i sin tur påverkas av varierande faktortillgångar och tillgång till storskalig fysisk infrastruktur. Detta är förhållanden som kommunerna har begränsat inflytande över och i det sammanhanget är det viktigt att påminna sig om att den pågående regionala tillväxten i mycket hög grad är centrerad till städer och täta geografier med jämförelsevis god tillgång till infrastruktur, service och kompetens. Detta påminner om att förväntningarna på vilka effekter som kan åstadkommas genom lokalt utvecklings- och tillväxtarbete behöver anpassas efter varierande förhållanden och möjligheter i olika geografier (Hermelin och Trygg 2021).

Den här utvecklingen för hur näringslivspolitikerna utvecklats i de svenska kommunerna speglar en internationell trend som innebär en förflyttning från lagstadgad planering mot strategisk planering baserad på nya styrningsätt. Den nya styrningen förknippas med positivt värdeladdade termer som ”samsyn” och ”samverkan”. Denna utveckling har också motiverat kritiska reflektioner. Dessa handlar om att den politiska styrningen blir mer indirekt och att frågor om ansvarsskyldighet, transparens och legitimitet blir otydliga. Det skapas ideal som i första hand ser till effektivitet för att uppnå resultat (Bäcklund m fl 2018).

Kommunerna näringslivsarbetet kännetecknas av att det i hög utsträckning sker genom dialoger och i nätverksliknande former. Sådana aktiviteter avviker från vad som förknippas med samhällsplanering i traditionell bemärkelse och som ramas in av formaliserade procedurer för utredning och beslutsfattande (Bäcklund m fl 2018). Till skillnad från sådana ramar är näringslivsarbetet förknippat med förväntningar på ett snabbt beslutsfattande, vilket tenderar att göra beslutsprocesserna mindre formella och transparenta. Sammantaget bidrar detta till att kommunalt näringslivsarbetet är förknippat med inneboende spänningar mellan

legitimitet (krav på insyn och rättssäkerhet) och effektivitet (krav på effektiva och snabba beslut i förhållande till näringslivet) (Mäntysalo m fl 2015). I en studie om kommunernas näringslivsarbete under Covid19-pandemin framgick att en krissituation förstärkte denna spänning (Hermelin och Persson 2020).

Många insatser från statens sida som uppmuntrar kommunerna att bli involverade i utvecklingsinsatser kan medföra ytterligare balansutmaningar för kommunerna. Olika insatser och program, ofta med stöd från staten, har ofta som ambition att skapa innovativa processer genom vilka aktörerna inom den offentliga sektorn uppmuntras att experimentera och skapa lärande för vidare spridning i kommunsektorn. Utifrån ett forskningsperspektiv noteras att sådana satsningar mer systematiskt behöver följas upp, med avseende på hur insatser påverkar balanser mellan olika mål och effekter på lång och kort sikt. Ett exempel på en risk som har identifierats handlar om att lokal tillväxtpolitik kan utvecklas till att konkurrens uppstår mellan kommunerna. Kommunala satsningar på exempelvis flygplatser och idrottsanläggningar sker ibland utan att hänsyn tas till om en bättre resursanvändning kunde åstadkommas genom regional samverkan (Bergh och Erlingsson 2019; Persson 2010).

Generellt sett kan utvecklingen av näringslivspolitik under senare tid tolkas som ett uttryck för ökade förväntningar på att den offentliga sektorn ska bidra till tillväxt och en hållbar samhällsutveckling. Det mer traditionella perspektivet, där statens huvudsakliga roll är att reglera och kontrollera marknaden (som inte minst dominerade på 1980- och 90-talen) har utmanats av förväntningar på att den offentliga har en roll som förändringsaktör. Detta skapar dock ett spänningsfält mellan kommunernas uppdrag att hantera myndighetsutövning och att genomföra insatser i rollen att vara utvecklingsaktör (Svensson 2017). Här kan kommunerna inta olika positioner: (i) att fokusera på den traditionella reglerande rollen med ett huvudfokus på att

ha en väl fungerande myndighetsutövning i förhållande till näringslivet, (ii) att skapa förutsättningar för tillväxt, exempelvis genom satsningar på utbildningssektorn och infrastrukturutveckling, samt (iii) att vara involverade som förändringsaktör i samverkan med parter från näringslivet och andra samhällssektorer.

Det är även centralt att ha i åtanke att det decentraliserade utvecklingsuppdraget och förstärkta förväntningar på kommunerna att verka som samhällsutvecklingsaktör inte har åtföljts av att särskilda statliga medel omfördelats till kommunerna i någon större utsträckning (förutom sådana som man kan söka i konkurrens). Kommunernas har begränsad kapacitet att arbeta med näringslivspolitik. Deras arbete med näringslivsfrågor sker utifrån vad som kan beskrivas som en organisatorisk bas med anställda tjänstepersoner som ansvarar för den kontinuerliga verksamheten. Till detta tillkommer en rad tillfälliga resurser via olika former för projekt, nätverk och mötesstrukturer. Vidare behöver man förstå att detta fält är mycket beroende av ledande politiker och tjänstepersoner inom den egna kommunen och deras engagemang för frågor om företagande, näringsliv och tillväxt.

Sammanfattningsvis har vi i det här avsnittet gett en översikt över hur kommunal näringspolitik etablerats som ett politikområde som kommunerna har att hantera. Kommunernas näringslivspolitik omfattar att försöka balansera olika, ibland motstridiga, mål och förväntningar. Här kan det finnas utmaningar som handlar om att förena förväntningar på kreativitet och effektivitet i beslutsfattandet med vidmakthållen legitimitet, öppenhet och insyn som följer med att man är en offentlig och demokratiskt styrd organisation. Dessutom är det en utmaning att hitta vägar för att hantera balansen mellan, å ena sidan, lokala behov och förväntningar och, å andra sidan, förväntningar och styrning från nationell nivå och från EU.

3. Kommunernas näringslivspolitik i förändring: tendenser och trender

Med utgångspunkt i diskussionen ovan om hur det över tid, och framförallt under senare år, har vuxit fram allt mer sektorsövergripande visioner om hållbar samhällsutveckling och ideal om att samverkan är en organisationsform för att driva samhällsutveckling fördjupar vi i det här avsnittet diskussionen om dessa aspekter. Resonemanget i avsnittet är strukturerat utifrån tre hörnspelare för vad vi har identifierat som rådande trender som påverkar kommunernas näringslivspolitik. Dessa är, för det första, ideal och modeller för att arbeta sektorsövergripande. Med detta följer att kommunerna utvecklar sektorsövergripande strategier där olika policyområden hanteras i en integrerad process. Agenda 2030 med de 17 globala hållbarhetsmålen är en inflytelserik modell för sådant sektorsintegrerat arbete. Den andra hörnspelaren är sektorsövergripande arbete genom samverkan mellan olika samhällssektorer. Här är dialoger med det lokala näringslivet i centrum. Detta var ett centralt redan när den lokala näringslivspolitik växte fram på 1980-talet, och kvarstår fortfarande som en kärnuppgift. Den tredje hörnspelaren innebär att kommunernas näringslivsarbete sker genom många samverkanskonstellationer inom kommunsektorn med avseende på mellankommunala konstellationer och på samverkansstrukturer där kommuner och regionen ingår. Detta kan skapa kapacitetsförstärkning samt erfarenhets- och kunskapsöverföring, till gagn för lokalt näringslivsarbete.

3.1 Sektorsövergripande strategier inom kommunen

Vad gäller den första hörnspelaren om sektorsövergripande strategier för den rådande inriktningen för kommunernas näringslivspolitik avspeglar sig detta i att kommunerna näringslivs- och tillväxtarbete utgör ett fält som har breddats över tiden. Dess yttre gräns framstår som vag och högst föränderlig. Redan i slutet på 1990-talet noterade forskare att näringslivspolitik i många kommuner var integrerad i en mer övergripande tillväxtpolitik, där även till exempel delar av kulturpolitiken, miljöpolitiken och utbildningspolitiken ingick (Lidström 1998). Utgångspunkten

var att man på många håll ansåg att när det gällde tillväxtfrågor (och näringslivsfrågor) behövdes ett helhetsperspektiv. Ett stort antal funktioner i lokalsamhället ansågs tillsammans kunna bidra till en för tillväxten gynnsam lokal miljö.

Breddningen och det ökade fokuset på sektorsintegreringen inom området syns tydligt i flera studier som genomförts om kommunernas näringslivspolitik. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) skickade 2008 en enkät till näringslivsansvariga i Sveriges kommuner. Drygt 80 procent av respondenterna till enkäten uppfattade att deras uppgifter hade breddats över tiden och förespände att denna breddning skulle komma att fortsätta (SKL 2008). SKL genomförde en liknande enkät till näringslivsansvariga tjänstepersoner tio år senare. På frågan i enkäten från 2018 om områden som näringslivsarbetet ska prioritera angavs följande områden – rangordnade från högsta till lägsta prioritet (SKL 2019).

- kompetensförsörjning
- nyetablering av företag/nyföretagande
- mark och lokaler
- utveckling av stadskärnan
- entreprenörskap i skolan
- ökad sysselsättning bland nyanlända/utrikes födda
- digitalisering av den kommunala servicen
- platsmarknadsföring
- hållbar utveckling/Agenda 2030
- minska ungdomsarbetslösheten
- praktikplatser samt internationalisering

En genomgång av näringslivsprogram för åtta stora kommuner (med mer än 100 000 invånare), visar att följande områden integrerats i dessa planer.

- innovation, entreprenörskap och nyetablering
- kompetensförsörjning
- platsen, attraktivitet och besöksnäring
- kommunal service och myndighetsutövning
- hållbar tillväxt och global konkurrenskraft
- infrastruktur, markfrågor och tillgång till lokaler

De här listorna är tydliga uttryck för hur

tillväxtarbetet i kommunerna är betydligt bredare än näringslivspolitik i snäv bemärkelse. Flera undersökningar bekräftar denna bild av att flera delar av de kommunala förvaltningarna och de kommunala koncernerna berörs av tillväxtpolitiken och näringslivsfrågorna (Tillväxtanalys 2013). Den förstärkta betoningen på miljöfrågorna innebär inte minst att de många kommunala bolagen inom energi-, avfall- och återvinningsområdet involveras. Detta innebär att hanteringen av näringslivsfunktionens frågor ställer stora krav på samordning och att det inte sällan uppstår spänningar mellan kommunernas vilja att bidra till lokal tillväxt och deras ansvar för att hantera olika typer av myndighetsutövning (Svensson 2017). Integrering mellan de kommunala verksamhetsområdena utmanar på många sätt de traditionella (sektoriella) formerna för organisering (Jordan och Lenschow 2010; Stead och Meijer 2009).

Den här bilden av framväxande sektorsövergripande perspektiv för den lokala näringslivspolitik gör frågan i SKLs enkät från 2018 om hur näringslivsansvariga bedömde sin roll att förankra tillväxtarbetet inom olika områden för kommunens verksamheter, extra intressant. Detta är något som vi också har kunnat följa upp genom egna studier. En studie om tillväxtpolitik i kommuner i norra Sverige visade att näringslivsavdelningens samverkan var extra intensiv med aktörer inom områden som fysisk planering, arbetsmarknad och utbildning (Hermelin och Olausson 2020). Detta bekräftade resultatet från en enkätstudie som vi genomförde 2017, och som omfattade samtliga kommuner i Sverige. Där pekades frågor om kompetensförsörjningen ut som centrala för näringslivsarbetet. Kompetensförsörjning rör frågor om arbetsmarknadens efterfrågan i både privat och offentlig sektor, utbud av utbildningar på olika nivåer samt elevers och studenters val inför framtiden. Detta kan exempelvis handla om att skapa en väl fungerande dialog mellan skola och näringsliv och att stödja företag att definiera sina framtida behov av kompetens. Hanteringen av sådana här frågor sker internt, genom samverkan mellan näringslivsfunktionen, arbetsmarknadsenheten

och utbildningsenheten i kommunerna, och externt genom att kommunen samverkar med till exempel arbetsförmedlingen, gymnasieskolor och högskolor/universitet. Andra viktiga frågor för näringslivsarbetet, enligt enkätstudien 2017, var nyetablering av företag, frågor om mark och lokaler samt utveckling av stadskärnan/centrum (Hermelin och Trygg 2018). Graden av sektorsintegrering varierar dock mellan kommuner. En förklaring till det är varierande lokala förutsättningar. Enkätstudien från 2017 pekade också på att kommunerna upplevde sektorsövergripande arbete som utmanande. Bredden på frågorna som är relevanta för näringslivsarbete beskrivs som följer:

”Har vi inte förskoleplatser så det räcker flyttar inte de yngre entreprenörerna hit. Fungerar inte föreningslivet funkade inte vardagen för de företagare som har barn i åldern då de tränar och är med i exempelvis musikverksamhet. Näringslivsfrågorna är bredare än någon gång förut!” (Hermelin och Trygg, 2018).

En lista för insatser genom vilka kommuner kan påverka lokal tillväxt har gjorts av Tillväxtanalys (2013). Dessa insatser rangordnades utifrån hur man bedömde kommunernas möjligheter att påverka (s. 50-51).

- Mycket påverkbara: Offentlig service, utbildning; kommunal infrastruktur; sammanhållande aktör som främjar utveckling.
- Något påverkbara: Infrastruktur för digital kommunikation; humankapital; attityder och förutsättningar för entreprenörskap; lokal marknad och diversifierat näringsliv.
- Begränsat påverkbara: Nationell infrastruktur.

Utbildning ingår i punktlistan ovan och inom kategorin för mycket påverkbara faktorer med avseende på att kommunerna har mandat att agera. Detta är ett område som påverkar den lokala kompetensförsörjningen. Redan för tjugo år sedan visade en studie baserad på enkätsvar från kommunala skolchefer att gymnasieskolan allt mer kommit

att integreras i kommunernas tillväxtpolitik. Mer än hälften av skolcheferna upplevde att skolan i ökande utsträckning integrerats som ett instrument för kommunal tillväxtpolitik (Lidström 1998). Från olika fallstudier om samverkan mellan kommuner och näringslivet som vi genomfört framkommer det att lokala gymnasieskolor är ett centralt område för kommunernas näringslivs- och tillväxtpolitik (Hermelin och Edwardsson 2014; Hermelin och Westermark 2015; Persson och Hermelin 2020; Westermark och Hermelin 2016). Vidare har marknadsutsättningen av skolsektorn bidragit till en förändrad rollfördelning mellan olika aktörer inom utbildningssektorn. Utbildning kan beskrivas som ett fält för omfattande ”experimenterande”, där nya samverkanskonstellationer som omfattar näringslivet och arbetsgivarna växer fram. Ett tydligt exempel på detta är framväxten av modellen för Teknikcollege som är ett certifieringssystem för teknikutbildningar inom gymnasieskolan och vuxenutbildningen. Stora industriföretag är drivande aktörer i detta system (Persson och Hermelin 2018).

Områden som av Tillväxtanalys kategoriseras som ”något påverkbara” genom kommuners insatser relaterar till sådant som kan beskrivas som mjukt kapital och socialt kapital. Detta handlar om nätverk, lokala förtroenden och attityder som exempelvis berör syn på entreprenörskap, arbete och egenföretagande, samt upplevelser av lokal samhörighet (Malecki 2012).

I Tillväxtanalys kategori för så kallad begränsat påverkbara faktorer nämns nationell infrastruktur, till exempel fysisk struktur för transporter (vägar och järnvägar). Vi menar att till detta ska man även inkludera den nationella infrastrukturen för högre utbildning och forskning, dvs högskolor, universitet och forskningsinstitut. Det finns en omfattande nationell och internationell forskning som visar på starka samband mellan tillgång till högre utbildning och regional utveckling (Gråsjö 2020; Hermelin och Persson 2021).

Sammantaget visar internationell forskning om regional utveckling att faktorer på alla dessa tre nivåer har betydelse för lokal utveckling och tillväxt. Inom detta område

återkommer studier ofta till att transportinfrastruktur, innovationer, kunskapsnivåer hos den lokala befolkningen samt den offentliga sektorns effektivitet och ändamålsenlighet påverkar utvecklingen (Di Cataldo och Rodríguez-Pose 2017). Generellt sett är en balanserad utveckling av faktorer på alla de tre nivåerna det önskvärda om en hållbar regional utveckling ska skapas. Det är inte rimligt att förvänta sig att riktigt starka insatser från kommunala aktörer inom områden som man har mandat för fullt ut kan ersätta en svag utveckling av de faktorer som ingår i de kategorier de har mindre möjligheter att påverka.

För att diskutera om statens syn på kommunernas roll för tillväxten sammanfaller med ett sektorsövergripande perspektiv som vi beskrev ovan har vi utgått från programmet ”En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020” (Regeringen 2015). I denna strategi formuleras förväntningar på kommunernas insatser och deras utvecklingsarbete. Genom programmet betonas att den kommunala nivån i ökad utsträckning behöver involveras i det regionala tillväxtarbetet. I strategin uttrycks en förväntan om att kommunerna ska arbeta brett för sitt lokala utvecklings- och tillväxtarbete.

Detta kan sammanfattas i tre punkter:

- Kommunerna har ett delat ansvar med andra: ”Ett gemensamt ansvar och engagemang mellan stat, aktörer med regionalt utvecklingsansvar, kommun, näringsliv och civila samhällets organisationer är en annan viktig förutsättning för att Sverige ska vara ett attraktivt land att besöka, bo och arbeta i” (Regeringen 2015, s. 10).
- Ekonomisk och miljömässig hållbarhet är tydligt framskrivet: ”Regioner och kommuner har därför ett stort ansvar att aktivt bidra till en grön resurseffektiv ekonomi, vilket utgör en viktig del i arbetet för att nå generationsmålet och miljökvalitetsmålen” (Regeringen 2015, s. 19).

- Utvecklingsarbete kopplas till utvecklingen av attraktiva livsmiljöer: ”Det är väsentligt att kommuner tillsammans med regionala och nationella aktörer arbetar gemensamt och systematiskt med att utveckla attraktiva miljöer som både kvinnor och män vill leva, bo, besöka och driva företag i” (Regeringen 2015, s. 33).

I sin strategi skriver Regeringen vidare att: ”[d]et är människor som bidrar med kompetens, som driver företag och som investerar kapital” (2015, s. 33). Mer precist anges ungdomar och nyanlända som viktiga grupper för integrerande insatser samt att utbildning är ett viktigt insatsområde för detta. Denna uppmaning är ett viktigt stöd till slutsatsen om att ”Kommunerna bör betrakta välfärdsuppdraget och tillväxtuppdraget som integrerade verksamheter” (Bergh och Erlingsson 2019, s. 59). Detta är i linje med ideal om att strategier för social och ekonomisk hållbarhet bör integreras. Vidare är miljöfrågor och ekologisk hållbarhet tydligt kopplat till näringslivsarbete bland annat genom ambitioner att utveckla och implementera miljöteknik, samt genom att kommunernas uppmanas att stödja utbyggnad av infrastruktur för IT (som kan minska behov av transporter) (Regeringen 2015).

Inom den nu pågående programperioden för EU:s regionalpolitik som började 2021 har regeringen skrivit fram en ny strategi för regional utveckling med titeln ”Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030 (Regeringen 2020). Här bör man notera att ”utveckling” men inte ”tillväxt” finns med i titeln. Denna strategi upprepar och vidareutvecklar en del av uppmaningarna till kommunerna som formulerades i ”En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020”. I den senare strategin kan man bland annat läsa att:

Kommuner får genomföra åtgärder för att allmänt främja näringslivet i kommunen. Detta har sammantaget betydelse för en hållbar regional utveckling (Regeringen 2020, s. 10).

Målen för Agenda 2030 är integrerade i regeringens strategi som betonar att kommunernas agerande har en central betydelse för

att de globala hållbarhetsmålen kan uppnås. Det arbetet ska ske utifrån prioriteringar som görs från överväganden om lokala specifika förutsättningar och utmaningar (Regeringen 2020).

Dessa analyser av två på varandra följande nationella strategier för tillväxt och utveckling visar att det råder stora förväntningarna på kommunerna att utveckla lokala strategier utifrån rollen att vara samhällsutvecklingsaktör. De här nationella strategierna kan betraktas som exempel på statens mjuka styrning och som tillsammans med andra sådana instrument utgör påverkansfaktorer för hur kommunerna utvecklar sektorsintegrerade perspektiv för sina näringslivspolitiska strategier. Det ger en bakgrund till beskrivningen ovan om att det som inledningsvis har kallats näringslivsfrågor har expanderat till insatser med kopplingar till samtliga områden för hållbar utveckling; dvs insatser för ekonomisk, social såväl som ekologisk hållbarhet. Detta konkretiseras i punktlistorna ovan som visar att kommunerna uppfattar att deras näringslivsarbete integreras med många policyområden (Tillväxtanalys 2013; SKL 2008; 2019).

3.2 Sektorsövergripande samverkan med fokus på dialoger med det lokala näringslivet

I SKL:s enkät till kommunernas näringslivs- och tillväxtansvariga tjänstepersoner från 2008 ställdes frågan om vilka de uppfattade som de viktigaste samarbetsaktörerna. Svaret på den frågan visade sig föga förvånande vara det lokala näringslivet. Därefter kom andra kommuner, intresseorganisationer (som Handelskammaren och Svenskt Näringsliv), samt högskola och universitet. En senare studie har bekräftat att samverkan är en viktig del av det lokala näringslivsarbetet samtidigt som det finns variationer mellan olika kommuner i hur samverkan sker (Hermelin och Trygg 2018).

För att stödja kommunikationen med näringslivet har många kommuner organiserat näringslivsråd. Näringslivsråden kan

ha lite olika karaktär och mandat. Vissa kan närmast ha karaktären av korporativa organ och fungera som arenor för strategiska samtal mellan kommunledningarna och de centrala näringslivsaktörerna i kommunen. Andra fungerar mer som referensgrupper i förhållande till tjänstepersoner på näringslivskontoren. Ofta involveras näringslivsaktörer i framtagandet av olika typer av näringslivsprogram i kommunerna (Arena för tillväxt 2014). En respondent i en studie om näringslivsarbete i kommuner i norra Sverige beskriver att ”framtagandet av lokala styrdokument för näringslivsutveckling innebär ett stort arbete med många dialogmöten”. Man beskriver att näringslivsarbete i stort handlar om kommunikation och dialog med företagen som citaten nedan från intervjuer med näringslivschefer eller motsvarande ger exempel på (Hermelin och Olausson 2020).

”I centrum är att föra en dialog med näringslivet; och skapa en förståelse sinsemellan för vad kommunen och dess olika delar har rådighet över.”

”Kommunen har arbetat fram en målbild genom vilket politikerna arbetade tillsammans med näringslivet/företagen.”

Vi har i våra studier noterat att kommuner som är beroende av det lokala näringslivet för den lokala befolkningens sysselsättning har ett större engagemang inom näringslivsfrågor jämfört med kommuner med stor utpendling (Hermelin och Trygg 2018). I geografier där det lokala näringslivet har stor betydelse för den lokala sysselsättningen skapas en större förväntan på att kommunerna ska etablera dialoger och relationer med de lokala företagen. Förväntningar på hur kommunerna ska utforma sitt näringslivsarbete kommer från olika håll. Ovan diskuterades statens förväntningar i form av regeringens nationella utvecklingsstrategier. I detta avsnitt om sektorsövergripande samverkan och dialoger med företagen riktar vi istället uppmärksamheten mot hur näringslivet formulerar sina förväntningar.

SKL kunde i sin undersökning från 2018 se att nästan alla kommuner i Sverige har satt upp mål för sitt näringslivsarbete utifrån Svenskt Näringslivs (SN) företagsklimatrank-

ning. Rankningen har genomförts sedan 2001 och är baserad på enkäter till kommunernas företagare (SKL 2019). Studier visar dock att kommunerna själva menar att den stora uppmärksamhet som undersökningen får är oproportionerlig och man har riktat kritik mot hur den genomförs. Bland annat lyfter man fram att enkätsvar som har betydelse för rankningen omfattar svar även från respondenter från det lokala näringslivet som inte alls haft egen kontakt med kommunen under mätperioden. Vidare har vi inte kunnat hitta studier som visar att rankningen på denna lista har ett samband med den lokala utvecklingen i kommunerna, exempelvis i form av sysselsättningsförändringar. Vi har inte heller genom egna analyser kunnat identifiera några sådana samband (Hermelin och Trygg 2018). Den stora vikt SN:s mätningar tilldelas i kommunsektorn motiverar fördjupade studier över sambanden mellan kommunernas placering på SN:s ranking och lokal utveckling.

Som redan beskrivits kan dialoger med det lokala näringslivet beskrivas som ett kärnområde för den kommunala näringslivspolitik. Denna funktion har utgjort en viktig referensram när näringslivsansvariga har rekryterats vilket skapat en tradition av att söka efter personer med bakgrund i näringslivet (SKL 2019). Näringslivsfunktionen som en form av gränsöverskridande funktion mellan den politiska sektorn och näringslivssektorn innebär även utmaningar. Det är en fråga som näringslivsansvariga har många funderingar kring. Många menar att dialogerna med det lokala näringslivet utgör en primär resurs för arbetet, samtidigt som det uppfattas vara utmanande och kan innebära svåra samtal med företag som riktar stora förväntningar på kommunen (Hermelin och Olausson 2020). Det senare framkom med stor tydlighet i en studie vi genomfört om hur kommunerna hanterade sitt näringslivsarbete under den tidiga perioden för Covid19-pandemin. I dialogerna med lokala företag som var djupt oroliga för sin fortlevnad blev näringslivsarbetet med sitt strategiska perspektiv och primärt samverkande uppdrag en otydlig plattform att agera utifrån (Hermelin och Persson 2020). Denna erfarenhet visar hur näringslivsarbetet

innebär att man kontinuerligt behöver åter skapa ömsesidig förståelse för att tydliggöra arbetsfördelningen mellan kommunen och företagen. Detta är något som tydligt framkommer i följande citat från en intervju med näringslivsansvarig:

”De lokala företagarnätverken hjälper oss att förstå vilka utmaningar företagen står för, vad de önskar att kommunen ska leverera och att diskutera vad kommunen kan göra. Dessa diskussioner bidrar till att skapa förtroende och tillit” (Hermelin och Olausson, 2020).

Det är naturligtvis inte alltid självklart att det finns en samsyn mellan kommuner och näringsliv om hur tillväxtarbetet ska bedrivas och vad det arbetet har för betydelse. En studie av lokalt tillväxtarbete i tre mindre kommuner – Boden, Mark och Orsa – visade att kommunerna och de lokala företagen hade delvis olika syn på vilka effekter som lokalt tillväxtarbete genererar. Kommunrepresentanterna hade överlag en mer optimistisk syn på vad som kan åstadkommas med lokal tillväxtpolitik. Företagen framhöll infrastruktur, attityder, kommunal upphandling, beslutsfattande och handläggningstider samt tillstånd som de viktigaste områdena för lokalt tillväxtarbete i kommunens regi. Det är värt att notera att flertalet av dessa områden berör kommunernas myndighetsutövning. Flera av dessa områden återkom visserligen som mest relevanta enligt de kommunala respondenterna, men de framhöll även vikten av kontaktverksamhet samt hur kommunen agerar i sin roll som utvecklingsaktör (Tillväxtanalys 2013).

Ovan är det främst samverkan med näringslivet som varit i fokus. Innan vi avslutar detta tema om sektorsövergripande dialoger vill vi emellertid även uppmärksamma vilken roll civilsamhällets organisationer spelar för det lokala näringslivsarbetet. I regeringens strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft formulerades förväntningar om att samarbete för regional utveckling omfattar näringslivet och civilsamhället (Regeringen 2015). Intresset för en sådan samverkan med civilsamhället är emellertid något som (ännu) inte framkommit genom hur vi ställt våra frågor för genomförda studier om näringslivs-

politiska strategier, men som motiverar att de integreras för framtida studier och diskussioner om hur det lokala näringslivsarbetet kan möta olika utmaningar.

3.3 Samverkan i kommunsektorn med andra kommuner och regioner

Näringslivsutveckling sker i strukturer som inte har en given geografisk avgränsning och därmed inte avgränsas av politiskt-administrativa gränser för kommuner, regioner eller nationer. För regional utveckling är funktionella regioner mer relevanta geografiska områden, jämfört med de som är politiskt-administrativt avgränsade. Detta förhållande är en viktig orsak till att det bildats många mellankommunala samverkanskonstellationer för utvecklingspolitiska insatser (se t ex Gossas 2006). Mellankommunal samverkan inom detta område är dock även förknippat med utmaningar. Även om kommunerna i en viss region kan ha gemensamma intressen av att långsiktigt främja regional utveckling, så konkurrerar man också med varandra om till exempel företagsinvesteringar, utbildad arbetskraft och skatteinkomster (Bergh och Erlingsson 2019; Persson 2010).

Vidare uppmanar den nationella strategin för hållbar regional tillväxt till att integrera regionala och kommunala planer (Regeringen 2015). Detta har en bakgrund i att EU:s program för utvecklings- och tillväxtfrågor i hög grad fokuserar på den geografiska nivån som regionerna representerar och som i sin tur är en viktig orsak till att regionernas formella ansvar för näringslivsutvecklingsfrågor har utökats (Hermelin 2018; Hermelin och Wänström 2017). Regionen har fått ett utökat ansvar för den regionala tillväxtpolitiken som ska ske samordnat med kommunerna. Detta specificeras i förordningen om regionalt tillväxtarbete (SFS 2017:583) enligt följande:

”Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda

kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan” (SFS 2017:583).

Regeringens framskrivna förväntningar på samordning mellan kommuner och regioner omfattar även den fysiska planeringen. För detta har regionerna i Skåne och Stockholms län specifika mandat då man enligt Plan- och bygglagen (SFS 2010:900) har ett formellt ansvar för regional fysisk planering. Vidare skriver Regeringen (2020) att ”[r]egional fysisk planering kan införas i fler län när behov och förutsättningar för sådan planering finns” (s. 31) och betonar att en förbättrad samordning av fysiska planering mellan lokal och regional nivå är angeläget för att kunna uppnå olika samhällsmål. Detta knyter an till näringslivspolitiska strategier eftersom dessa, som beskrivits ovan, är i hög grad integrerade med olika fält för den fysiska planeringen.

Tillväxtanalys skriver i en rapport att den regionala tillväxtpolitiken kan uppnå större effekter om den har stöd i en starkare samverkan mellan de olika politiska nivåerna. Vidare betonas det att ”[e]n viktig förutsättning för detta är att det finns tillräcklig kapacitet och kompetens på den kommunala nivån” (Tillväxtanalys 2013, s. 9). Denna fråga

om kommunernas kapacitet för olika ansvarsområden och för att möta förväntningar utifrån samhällsutvecklingsuppdraget, som är i fokus här, har motiverat en diskussion om att kapacitetsförstärkning kan ske genom samarbeten mellan kommuner (Tillväxtanalys 2013). Sådana samarbeten är ett centralt tema för den genomförda kommunutredningen (SOU 2020:8). Vi har i tidigare studier kunnat följa hur kommuner i Norrland som har fått ett särskilt statsbidrag med syfte att stärka sin kapacitet för näringslivsarbete beskriver sin samverkan. Resultaten visar att de här kommunerna i första hand upplevde att kontakter med det lokala näringslivet bidrog positivt till näringslivsarbetet, följt av samverkan med andra kommuner och EU-projekt, regionen och civilsamhället (Hermelin och Olausson 2020).

Slutligen är även den samverkan som involverar Sveriges kommuner mer generell och som sker inom SKR viktig för kommunernas strategiska näringslivs- och utvecklingsarbete. I synnerhet menar många att SKR:s årliga undersökning ”Insikt” har stor påverkan. En majoritet av kommunerna anger att de använt sig av den för att följa näringslivsarbetet i kommunen. Samtliga tre storstäder, övriga större städer och många andra kommuner i Sverige deltar i denna undersökning (SKL 2019).

4. Strategier för att bemöta utmaningar

Frågan som den här rapporten utgått ifrån är: Hur kan kommunerna möta framtidens utmaningar genom att fortsatt utveckla sina lokala näringslivspolitiska strategier? Inledningsvis identifierade vi två utmaningar för kommunernas näringslivsarbete: dels att hantera ekonomisk strukturomvandling och de förväntningar som näringslivet riktar till kommunen till följd av denna, dels att hantera olika politiska mål och styrmedel beslutande om på nationell nivå och på EU-nivå. För att besvara den övergripande frågan har vi valt att dra nytta av vad vi vet om hur kommunerna hitintills hanterat näringslivspolitiska frågor. Vi har därför i kapitlet beskrivit hur kommunernas näringslivspolitik växt fram och utvecklats över tid. Vi har även utifrån dokument och tidigare studier beskrivit rådande utvecklingslinjer och ideal och hur dessa kan observeras i kommunernas näringslivspolitiska strategier idag. Genomgången har visat att sektorsövergripande perspektiv och samverkan där mellankommunala samarbeten är framträdande har förstärkts. Vidare kvarstår näringslivsarbetets uppgift att föra dialoger med det lokala näringslivet som en central del.

Utifrån vår genomgång har vi identifierat två dimensioner som vi menar är grundläggande för att analysera hur kommunernas näringslivspolitiska strategier kan utformas för att möta framtida utmaningar. Den första dimensionen är huruvida strategierna är sektorsspecifika (dvs primärt inriktade på näringslivsfrågorna) eller sektorsövergripande (dvs ingående i bredare utvecklingsstrategier). Den andra dimensionen handlar om hur arbetet varierar mellan att vara organiserat inom den kommunala organisationen eller sker genom samverkan som är organisationsöverskridande och involverar aktörer inom flera samhällssektorer. I figur 1 har vi utifrån dessa två dimensioner konstruerat fyra organisationsformer för hur näringslivsarbete kan utföras.

Med utgångspunkt i de utmaningar som vi har identifierat kommer vi nu att diskutera

hur dessa olika organisationstyper har förutsättningar att skapa värden. Dessa värden har vi sammanfattat i fyra kategorier.

- Den första kategorin handlar om att näringslivsarbete skapar dialoger med det lokala näringslivet och som kan bidra med olika värden. Detta är ett stöd för att skapa förståelse för varandras roller samt en resurs för informations- och kunskapsöverföring.
- Den andra kategorin för värden handlar om att näringslivspolitiska strategier lägger en grund för ett sektorsövergripande perspektiv. Detta är angeläget i relation till utmaningar om hållbar utveckling och för övergripande samhällsutveckling.
- Den tredje kategorin av värden handlar om mobilisering av resurser. Detta utgår från att den decentraliserade näringslivspolitiken inte åtföljs av tydliga strukturer för decentralisering av resurser och att kommunernas resurser för näringslivsarbete är begränsade. Denna kategori av värden syftar på hur organisationsformer kan medföra att kommunens resurser för näringslivsarbete förstärks genom att man ökar sin kunskap och får finansiella resurser för att bemanna lokala initiativ. Det här kan stödjas av samverkan med andra aktörer – inom och utanför kommunsektorn – och genom att man ingår i projektorganisation med stöd från statliga program och EU-program.
- Den fjärde kategorin av värden är generiskt för all kommunal verksamhet och handlar om hur detta ska präglas av insyn, rättssäkerhet och ansvarskrävande. Dessa krav har för det näringslivspolitiska fältet särskilt uppmärksammats eftersom verksamheten på lokal nivå kan riskera att påverkas av starka krav på särbehandling från det lokala näringslivet.

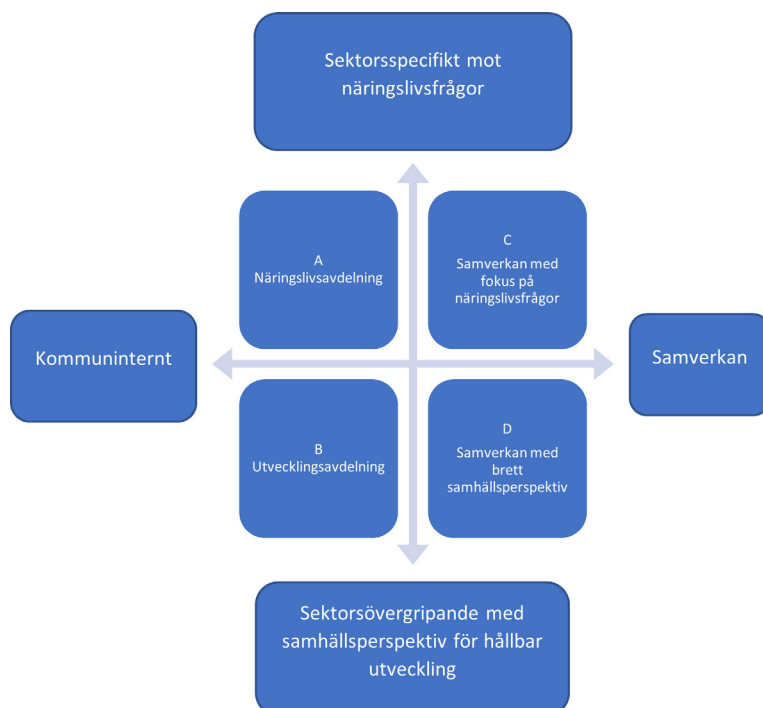
Hur kan vi då förvänta oss att utformningen av näringslivspolitikerna påverkar kommunernas förmåga att hantera utmaningar och balansera detta med att önskvärda värden skapas? Nedan diskuterar vi denna utifrån de organisationsformer som presenteras i figur 1.

A. Näringslivsavdelning. Den första organisationsformen innebär att näringslivsfunktionen får en tydlig organisatorisk hemvist inom den kommunala organisationen. Det kan ske genom inrättandet av en särskild näringslivs-avdelning/kontor eller inrättandet av ett av kommunen helägt bolag. Fördelarna med detta är att det underlättar en tydlig rollfördelning och att näringslivsfunktionen kan verka inom ett smalare och mer fördjupat fält och därmed skapa ändamålsenliga dialoger med näringslivet i de frågor som företagen uppfattar som närmast deras intressen. Genom att avdelningen är en del av den offentliga förvaltningen så minskar risken för att krav

på insyn, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande inte tillgodoses. Risken med en sådan organisation är att dialogytorna med företagen kan bli smala och att man får svårt att mobilisera aktörer från olika sektorer för ett mer långsiktigt integrerat arbete med hållbar utveckling och omställning. I synnerhet i de fall där näringslivsfunktionen organiseras i ett bolag kan täta dialoger med näringslivet i kombination med ett visst avstånd från den strategiska nivån i kommunen leda till en utveckling som innebär att näringslivsfunktionen i hög grad identifierar sig med näringslivets intressen och i mindre grad med kommunens strategiska mål.

B. Utvecklingsavdelning. Den andra organisationsformen innebär att näringslivsfunktionen får sin hemvist inom en bredare utvecklingsavdelning inom kommunens förvaltning. En sådan organiseringslösning ger stöd till att näringslivsfrågorna integreras i ett bredare

Figur 1: Organisationsformer för hur kommunernas näringslivspolitik och näringslivsarbete utförs



samhällsutvecklingsperspektiv. På så sätt kan man stärka sektorsövergripande samverkan inom den kommunala förvaltningen. Denna organisatoriska placering banar även väg för att den politiska ledningen får en inflytelserik och operativ roll för näringslivsfrågorna. Detta minskar risken för att krav på insyn, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande inte tillgodoses. Det kan emellertid finnas en risk med att sektorsintegrering leder till att ett mindre fokus riktas mot frågor som är omedelbart angelägna från företagsperspektiv och därmed får till följd att kommunens kontakter med, och därmed kännedom om, det lokala näringslivet försvagas. Kommunens arbete med näringslivsfrågor kan därmed riskera att uppfattas som mindre relevant för de lokala företagen.

C. Samverkan med fokus på näringslivsfrågor. Denna organisationsform innebär att kommunen blir involverad i extern samverkan med andra aktörer. Detta omfattar kommunernas deltagande i regionernas samordningsstrukturer för näringslivsutveckling samt att kommuner initierar eller blir delaktiga i tidsbegränsade projekt som sker i samverkan med företagen eller företagsorganisationer. Den här typen av samverkan med fokus på näringslivsfrågor omfattar även de fall där kommunen och de lokala företagen gemensamt driver ett näringslivs- eller utvecklingsbolag. Dessa organisationsformer har goda förutsättningar för att stödja företag på ett mer långsiktigt sätt till exempel genom att hantera strukturomvandling. Denna organisationsform kan främja företagssamarbeten och kunskapsöverföring i olika frågor. Mer konkret kan det handla om att stödja att ny teknik kommer företagen till del, exempelvis miljöteknik och IT. En nackdel med denna strategi är att kommunen riskerar att bli "infångade" av företagens och företagsorganisationernas sektorsspecifika intressen, vilket kan skapa obalanser i relation till andra politiska mål i kommunen.

D. Samverkan med ett brett samhällsperspektiv. Denna organisationsform innebär att kommuner ingår i samverkansstrukturer, plattformar och projekt. Kontrasten i relation till organisationsform C ovan är det integrerade utvecklingsperspektivet i linje med de odelbara samhällsmålen för hållbar utveckling, till exempel i enlighet med Agenda 2030. Den här organisationsformen har det gemensamt med organisationsform C att det omfattar en strävan efter att arbeta innovativt. Det som utmärker den här organiseringen är att det breda utvecklingsperspektivet ger ytterligare en dimension till det innovativa anslaget. Risker med detta angreppssätt kan vara att de mer specifika lokala näringslivsfrågorna blir mindre framträdande. Det här kan göra att motivationen för företagen att delta minskar. Dessutom finns risken att övergripande politiska mål såsom de är definierade nationellt eller genom EU hamnar i förgrunden, medan lokala behov och intressen hamnar i bakgrunden. Liksom med organisationsform C, så finns här också risker som har med brist på insyn, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande att göra.

I tablan nedan har vi sammanfattat på vilket sätt de olika organisationsformerna för utförande av näringslivspolitik och näringslivsarbete bidrar med värden som specificerades ovan. Detta är naturligtvis en förenkling av specifika förhållanden men den kan fungera som en referensram för att förstå hur kommunernas val av organisationsform kan påverka deras förmåga att hantera olika samhällsmål. Med detta vill vi understryka att kommunerna bör eftersträva att bedriva näringslivspolitik inom ramen för olika organisationsformer parallellt.

Genom den här diskussionen om olika organisationsformer för näringslivspolitik har vi sålunda försökt att argumentera för att olika organisering har olika styrkor för att hantera utmaningar och för att bidra med olika värden. Eftersom utmaningar koppla-

de till näringslivets strukturomvandling och uppsättning av politiska mål och styrning, som beskrevs i avsnitt 1 ovan, varierar över tiden behöver strategiska övervägande om organisationsformer för näringslivspolitik ske kontinuerligt. Ett konkret exempel på detta är hur den tidiga perioden av Covid19-pandemin innebar att organiseringen med fokus på dialoger med det lokala näringslivet kom i starkt fokus. Då var det framför allt kommunernas kapacitet att hantera de lokala företagens förväntningar som sattes på prov (Hermelin och Persson 2020). Det visar att under ekonomiska kriser exponeras näringslivspolitikerna mer intensivt av mer avgränsade ekonomiska frågor. I samband med Covid19-pandemin har även statens mjuka styrning (informell och normativ styrning) i relation till kommunernas näringslivspolitik gjort sig påmind. Ett exempel på detta är hur den nationella samordnaren för näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor, som tillsattes av regeringen

under pandemin, uttryckte förväntningar på kommunernas agerande gentemot sina lokala företag (Hermelin och Persson 2020).

I ett framtidsperspektiv är det också motiverat att påminna om frågan om hur regionernas förstärkta uppdrag för näringslivs- och utvecklingsfrågor och ansvar för att göra detta i samverkan med kommunerna påverkar vad som är en ändamålsenlig kommunal organisering för den lokala näringslivspolitikerna. Ramarna för regionernas arbete med dessa frågor bestäms i hög utsträckning av staten, men vi har i en tidigare studie även visat hur regionerna i samverkan med kommunerna hanterar detta uppdrag på olika sätt. I vissa delar av landet är regionens roll som drivande aktör för regional utveckling tydlig, i andra är den svagare och mer otydlig. I det senare fallet kan istället regionens större kommuner få en viktig roll som motor och drivande aktör för det regionala utvecklingsarbetet (Hermelin och Persson 2021).

Figur 2: **Samband mellan organisationsformer för utförande av kommunernas näringslivspolitik och värdeskapande, en tankemodell**

	Dialoger med näringslivet	Sektorsövergripande perspektiv	Mobilisering av resurser för samhällsutvecklingsuppdraget	Insyn, rättssäkerhet och ansvarsutkrävande
A. Näringslivsavdelning				
B. Utvecklingsavdelning				
C. Samverkan med fokus på näringslivsfrågor				
D. Samverkan med brett samhällsutvecklingsperspektiv				

Utifrån genomgången i den här rapporten vill vi framhålla tre övergripande slutsatser:

1. Den kommunala näringslivspolitikens innehåll har över tid breddats och blivit allt mer integrerat i ett sammanhållet utvecklings- och hållbarhetsperspektiv.
2. Olika organisationsformer för näringslivspolitikens utförande har olika kapacitet att svara mot de utmaningar man exponeras för:
 - a. Organisering med ett sektorsspecifikt fokus mot näringslivets strukturomvandling är ändamålsenligt utifrån de utmaningar man ställs inför i relation till näringslivets förväntningar
 - b. Organisering utifrån ett sektorsövergripande perspektiv för lokal utveckling är ändamålsenligt utifrån de utmaningar man står inför i relation till förväntningar skapade genom styrande politiska ideal för hållbar samhällsutveckling.
 - c. Organisering för samverkan med andra organisationer inom och utanför kommunsektorn är ändamålsenligt utifrån att detta kan bidra till kapacitet för kommunerna att bidra till samhällsutvecklingen.
3. Olika organisationsformer för den lokala näringslivspolitikens genomförande behöver användas för att sammantaget uppnå olika eftersträvarvärda värden.

Vårt huvudbudskap är sålunda att kommuner behöver förhålla sig strategiskt i relation till sin organisering för näringslivspolitikens utförande och beakta hur olika organisationsformer är ändamålsenliga för att bemöta

olika typer av utmaningar och skapa olika värden. Exempelvis var en tät kontakt med näringslivet med stöd i näringslivsavdelningar en nödvändighet för att föra dialoger och att nå ut med information till företagen under Covid19-pandemin. De allt starkare formulerade politiska kraven på en omställning mot hållbar samhällsutveckling innebär däremot förväntningar på att näringslivsarbetet bedrivs genom sektorsövergripande perspektiv och samarbeten. Detta innebär att kommunerna behöver bygga upp strukturer som gynnar samverkan med andra organisationer och sektorer.

Avslutningsvis understryker diskussionen i den här rapporten att kommunerna kontinuerligt behöver granska och revidera sina strukturer och sin organisering för näringslivspolitik. Näringslivsarbete är en funktion som kommunerna förväntas ha men som, eftersom statens regleringen av området är svag, kan anpassas utifrån kommuners plats- och tidsspecifika utmaningar. Vidare ligger det i sakens natur att en funktion som har att hantera spänningar mellan olika mål och förväntningar utifrån sin roll som gränsövergångare mellan politik och näringsliv kontinuerligt behöver ompröva sin organisering och sina prioriteringar. Näringslivsfunktionen är ett område inom vilket den högsta politiska ledningen oftast är operativt involverad och som därmed präglas av en politisk styrning kombinerat med ett uppenbart beroende av faktorer långt bortom det lokalpolitiska inflytandet. Kommuners kapacitet att hitta sin egen väg i detta förutsätter en förståelse för hur olika utmaningar och situationer motiverar olika organisering för utförande av näringslivspolitiska strategier. Vi hoppas att denna rapport bidragit med kunskap till stöd för att göra sådana vägval.

Referenser

- Arena för tillväxt (2014) Inventering av kommunernas näringslivs- och tillväxtprogram. Faktablad från arena för tillväxt nr 1:2014.
- Barca, F., McCann, P. och Rodríguez-Pose, A. (2012) The case for regional development intervention: Place-based versus place-neutral approaches. *Journal of Regional Science*, 52(1): 134-152.
- Bergh, A. och Erlingsson, G. Ó. (2019) Riskerar kommunernas tillväxtpolitik att göra mer skada än nytta? *Ekonomisk debatt*, 47 (7): 50-61.
- Bäcklund, P., Häikiö, L., Leino, H. och Kanninen, V. (2018) Bypassing Publicity for Getting Things Done: Between Informal and Formal Planning Practices in Finland. *Planning Practice & Research*, 33(3): 309-325.
- Di Cataldo, M. och Rodríguez-Pose, A. (2017) What drives employment growth and social inclusion in the regions of the European Union? *Regional Studies* 51(12): 1840-1859.
- Formas och Forte (2021) Grön omställning och arbetsliv. Kunskapsläge och fortsatta forskningsbehov.
- Gossas, M. (2006) Kommunal samverkan och statlig nätverksstyrning. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.
- Gråsjö, U. (2020) Effekter av högre utbildning på regional utveckling. Rapport inom Vinnova-projekt Nya vägar för flexibilitet i högre utbildning – i hela landet.
- Gustafsson, S. och Hermelin, B. (kommande) Globala målen blir lokala – men hur? Om kommuners interna organisering och externa samverkan för hållbar utveckling. CKS-rapport, Linköpings universitet.
- Hassink, R., Isaksen, A. och Trippel, M. (2019) Towards a comprehensive understanding of new regional industrial path development. *Regional Studies*, 53(11): 1636-1645.
- Henning, R. (1983) Kommunal näringspolitik – ett nytt inslag i den svenska förhandlingsekonomin. *Ekonomisk debatt* (5): 333-340.
- Hermelin, B. (2005) Regional ekonomisk utveckling. I: Forsberg, G. (red.) Planeringens utmaningar och tillämpningar. Uppsala Publishing House, s. 266-283.
- Hermelin, B. (2018) Regionalisering i Sverige – EUs territoriella agenda för tillväxt på svenskt territorium. I: Andersson, I. (red.) Globala flöden och lokala praktiker – policymobilitet i tid och rum. Stockholm: Ymer, årgång 138.
- Hermelin, B. och Edwardsson, E. (2014) Kommun och företag i samarbete för lokal utveckling exemplet Finspång. CKS-rapport 2014:5, Linköpings universitet.
- Hermelin, B. och Westermark, K. (2015) Kommun och företag i samarbete för lokal utveckling exemplet Mjölby. CKS-rapport 2015:3, Linköpings universitet.
- Hermelin, B. och Wänström, J. (2017) Att organisera för regional utveckling: erfarenheter från regionbildning i Östergötland. CKS-rapport 2017:7, Linköpings universitet.
- Hermelin, B. och Trygg, K. (2018) Lokalt utvecklings- och Tillväxtarbete. En studie av kommunernas näringslivsfunktioner. CKS-rapport 2018:11, Linköpings universitet.
- Hermelin, B. och Olausson, A. (2020) Kommunalt näringslivsarbete – kapacitet och organisatoriska vägval. Arbetsnotat 2020-01-20, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet.
- Hermelin, B. och Persson, B. (2020) Covid19-pandemin och kommunalt näringslivsarbete – strategier inom ett rörligt fält under en samhällskris. Arbetsnotat 2020-11-30, Centrum för kommunstrategiska studier (CKS), Linköpings universitet.
- Hermelin, B. och Persson, B. (2021) Regional governance in second-tier city-regions in Sweden: a multi-scalar approach to institutional change. *Regional Studies*, 55(8): 1365-1375
- Hermelin, B. och Trygg, K. (2021) Decentralised development policy: A comparative study on local development interventions through municipalities in Sweden. <https://doi.org/10.1177/09697764211054773>
- Heyman, F., Norbäck, P.-J., Persson, L. (2016) Digitaliseringsens dynamik – en ESOrapport om strukturomvandlingen i svenskt näringsliv. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2016:4.
- Johansson, J., Niklasson, L. och Persson, B. (2017) Kommunernas betydelse för regional utveckling i en storregion: Drivkrafter och hinder i ett underifrånperspektiv”, I Tynelius, U. och Danell, T. (red.), Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar?, Stockholm: Tillväxtanalys.
- Jordan, A. och Lenschow, A. (2010) Policy paper environmental policy integration: A state of the art review. *Environmental Policy and Governance* 20(3): 147-158.
- Kommuninvest (2019) Valfärdens utmaningar.
- Kommuninvest (2021) Kommunsektor i förändring - mer forskning efterlyses. Kommuninvests forskningsberedning.
- Lidström, A. (1998), Utbildning och kommunal utvecklingspolitik, *Kommunal ekonomi och politik*, 2(2): 21-42.

REFERENSER

- Malecki, E. J. (2012) Regional Social Capital: Why it Matters. *Regional Studies* 46(8): 1023-1039.
- Martin R (2001) Geography and public policy: The case of the missing agenda. *Progress in Human Geography* 25(2): 189-210.
- Mäntysalo, R., Jarenko, K., Nilsson, K. L. och Saglie, I-L. (2015) Legitimacy of Informal Strategic Urban Planning—Observations from Finland, Sweden and Norway. *European Planning Studies*, 23(2): 349-366.
- Olsson, J. (1995) Den lokala näringspolitikens politiska ekonomi. En jämförande kommuntypstudie. Örebro: Högskolan i Örebro.
- Persson, B. (2010) Lokal och regional näringslivspolitik – konkurrens, samarbete, utveckling, Linköping: Linköpings universitet, CKS-rapport 2010:5, Linköpings universitet.
- Persson, B. och Hermelin, B. (2018) Mobilising for change in vocational education and training in Sweden: a case study of the 'Technical College' scheme. *Journal of Vocational Education and Training*, 70(3): 476-496.
- Persson, B. och Hermelin, B. (2020) Decentralised cooperation between industries and local governments in a statist skill-formation system: an analysis of industrial schools in Sweden. *Journal of Vocational Education & Training*, DOI: 10.1080/13636820.2020.1829007
- Pierre, J. (1992) Kommunerna, näringslivet och näringspolitiken. Stockholm: SNS.
- Pierre, J. (2004) En samlad tillväxtpolitik? Stockholm: Institutet för tillväxtpolitiska studier. Rapport R2004:014.
- Pike A, Kempton L, Marlow D, et al. (2016) Decentralisation: Issues, Principles and Practice. Centre for Urban and Regional Development Studies (CURDS) at Newcastle University.
- Regeringen (2015) En nationell strategi för hållbar regional tillväxt och attraktionskraft 2015–2020.
- Regeringen (2020) Nationell strategi för hållbar regional utveckling i hela landet 2021–2030. Regeringens skrivelse 2020/21:133
- Regeringen (18 dec 2020). Regeringen tillsätter samordnare för samhällsomställning vid större företagsetableringar och företagsexpansioner i Norrbotten och Västerbotten. Tillgängligt via <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/12/> (30 augusti 2021).
- Rodriguez-Pose, A. och Sandall, R. (2008) From Identity to the Economy: Analysing the Evolution of the Decentralisation Discourse. *Environment and Planning C - Government and policy* 26(1): 54-72.
- Rothstein, B. (2010), Vad bör staten göra? Om välfärdstatens moraliska och politiska logik. 3. uppl. Stockholm: SNS förlag.
- SFS (2010:630) Lag om regionalt utvecklingsansvar. Sveriges riksdag.
- SFS (2010:900) Plan- och bygglag. Sveriges riksdag.
- SFS (2017:583) Förordning om regionalt tillväxtarbete. Sveriges riksdag.
- SKL (2008) Den strategiska mångsysslaren. Redovisning och analys av enkät om näringslivschefens arbete 2008.
- SKL (2019) Den strategiske mångsysslaren – 10 år senare. Enkätundersökning om kommunernas näringslivsarbete 2018 med återkoppling till undersökningen 2008.
- SKR (2020a) Att hantera komplexa samhällsutmaningar – Organisera, styra och leda i samverkan.
- SKR (2020b) Självstyrelsens potential - frihet och ansvar stärker samhällets kapacitet.
- SOU (2020:8) Starkare kommuner - Slutbetänkande av Kommunutredningen.
- Statskontoret (2021) Utveckling av den statliga styrningen av kommuner och regioner 2020.
- Stead, D och Meijers, E. (2009) Spatial planning and policy integration: Concepts, facilitators and inhibitors. *Planning Theory and Practice* 10(3): 317-332.
- Stiftelsen för strategisk forskning (2014) Vartannat jobb automatiseras.
- Svensson, P. (2017) Cross-sector strategists. Dedicated bureaucrats in local government administration (doktorsavhandling). Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Syssner, J. (2020) Pathways to Demographic Adaptation. Perspectives on Policy and Planning in Depopulating Areas in Northern Europe. Springer International Publishing.
- Tillväxtanalys (2011) Regional och lokal tillväxtpolitik. Vad kan och bör offentliga aktörer göra? Working paper/PM 2011:28.
- Tillväxtanalys (2013) Lokalt näringslivsarbete – förutsättningar och begränsningar. Rapport 2013:10
- Westermark, K. och Hermelin, B. (2016) Östhammar – kommun och företag i samarbete. I: Hermelin, B. och Rusten, G. (red.) Lokal samverkan, tillväxt och omställning – studier från industriregioner i Sverige och Norge. CKS-rapport 2016:4, Linköpings universitet, s. 22-54.



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se