

Skiss till ett projekt med syfte att vitalisera den lokala ekonomin i Degerfors Kommun

Bakgrund

VINNOVA är en statlig myndighet som ska bidra till att höja tillväxten och välbudet i hela landet. I det strategiförslag som presenterades i mars 2009¹ säger man bland annat:

Krisen drabbar små och medelstora företag ... efterfrågefall ... riskkapital försvinner. Vinnova har genom olika program satsat 200 miljoner för att stötta upphandling från små och medelstora företag. Kommuners, landstings och myndigheters upphandlingar används alldeles för sällan för att stötta FoU genom att efterfråga nya lösningar.

... vill se att offentliga upphandlingar efterfrågar mer innovativa lösningar, så att upphandlingen blir en viktig faktor för marknadsutveckling och en spårångbräda för export.

För att de offentliga aktörerna inte behöva ta all risk så föreslår Vinnova en fond om minst 3 miljarder.

Vi tolkar detta som att Vinnova argumenterar för att de pengar som kommunen satsar på köp av varor och tjänster skulle kunna användas på ett sådant sätt att de samtidigt stödjer en utveckling av välfärden. Detta är i linje med en diskussion om ekonomins funktionssätt som nu förs bland många forskare och debattörer.

Man ifrågasätter om tillväxt i termer av BNP är ett bra mått på välfärd. Lars Ingelstam, professor i Linköping, går till och med så långt som att påstå att en sådan inriktning enbart gynnar en liten grupp redan betydelsefulla ekonomiska aktörer. Den medverkar enligt honom till att koncentrera makten snarare än att sprida den.

Små kommuner som Degerfors är därför extremt sårbara för denna utveckling. En fokus på traditionellt definierad tillväxt riskerar att på sikt medföra en dränering av den lokala ekonomiska aktiviteten och en utarmning av bygden. Detta är i linje med en formulering i Degerfors Kommuns strategiska utvecklingsplan. Man uttrycker där målsättningen:

"En lokal ekonomi som står pall för den globala ekonomins nyckfullhet"

¹ Vinnova: Strategiförslag Dnr 2009 - 00377

Mycket talar således för att små kommuner skulle kunna hitta effektiva strategier för att motverka och vända denna utveckling. Då måste man dock ifrågasätta och ibland frångå den ekonomiska praxis som nu är förhärskande.

Detta projekt är ett försök att praktiskt, konkret och lokalt i samarbete med Karlskoga Kommun pröva om det är möjligt att få gehör för och tillämpa utvecklingsstrategier, som utgår från den bredare definition av välfärd, som nu börjar etableras internationellt². Den ideologiska diskussionen är förstås viktig men vi vet från andra projekt att principiella presentationer och abstrakta teorier har mycket liten genomslagskraft när det gäller att påverka det faktiska skeendet. Först efter en praktisk demonstration av alternativets möjligheter är en alternativ utveckling demonstrerbar och leder till mer omfattande förändringar.³

För att ha en stabil kunskapsbakgrund till projektet tar vi utgångspunkt i tankar presenterade i Richard Layards forskningsprojekt kring "Happiness and public policy". Layard konstaterar att upplevelsen av välfärd bygger på att

- man har det bra i sin familj
- man har en stabil finansiell situation
- man har arbete
- man känner gemenskap med samhälle och vänner
- man har hälsa
- man känner personlig frihet

etc...men också att.....

- man slipper att utsättas för ständiga jämförelser

Möjligheterna för kommunens ansvariga att stödja en sådan tillvaro för kommuninvånarna begränsas egentligen inte av ekonomiska faktorer. Konventionella ekonomiska principer och modeller – exempelvis konkurrensresonemang – är av föga värde för att främja en sådan utveckling.

² Layard R (2005): Happiness: Lessons from a new science. New York and London: Penguin.

Layard R (2005): Rethinking public economics: The implications of rivalry and habit. I: Bruni L and Porta P.L (red): Economics and happiness: Reality and paradoxes. Oxford; Oxfors University Press.

³ Detta är ett av huvudargumenten för det så kallade- Leader-arbetet även om förändringsmetoden fortfarande är tämligen vagt formulerad och inte ännu inriktar sig på grundläggande kärnfrågor i den lokala ekonomin.

Självklart är man bunden av existerande lagar och förordningar i dessa sammanhang men det gäller också att kunna upptäcka hur varje fattat beslut – baserat på hur man tolkat lagar och etablerad praxis – kan stödja eller underminera en utveckling av välfärden i Layards termer. Genom att utforska också dessa nya typer av konsekvenser skapas möjligheter att lokalt försöka omforma praxis. Lyckas man med detta konststycke kommer denna utveckling att förbättra den lokala ekonomin och vara politiskt framgångsrik för alla de partier och aktörer som gjort den möjlig.

En stabil och stödjande infrastruktur

Inom den ekonomiska forskningen har man under senare år på grund av Robert Putnams forskning uppmärksammat infrastrukturens betydelse för den ekonomiska aktiviteten. Dessa tankar om det sociala kapitalet, kluster och innovationssystem ligger mycket nära Layards definition av välfärd. En väg att bryta tidigare ekonomisk praxis är därför att skapa en infrastruktur som möjliggör att de i de två kommunerna boende och verksamma lättare kan erbjuda varandra sådant som bidrar till att förverkliga Layards faktorer.

De flesta av dessa förändringar är av en sådan karaktär att de inte i första hand kräver en omfattande ekonomisk aktivitet för att förverkligas. De handlar snarare om hur man i vardagen och på lokal nivå prioriterar mellan olika i stort sett likvärdiga handlingsalternativ. Ett sådant förverkligande borde vara fullt möjligt om alla berörda förstår och accepterar värdet av dessa nya prioriteringar. Vi misstänker att det är en sådan utveckling Vinnova har haft i tankarna när man formulerat sin strategiska plan.

Vill man slå in på denna väg innebär det emellertid att man sannolikt måste vara beredd att försvara att man inte omedelbart och slaviskt accepterar förgivettagna regler och arbetssätt som bygger på föråldrade principer för hur man tar ställning till värdet av en viss insats. Det är då kanske inte det lägsta priset i en kommunal upphandling som skall hyllas utan hur väl insatsen svarar mot målet att för innevånarna i kommunen förverkliga Layards faktorer för ökad välfärd. Vi skall senare i denna projektskiss ge några konkreta exempel på hur detta kan åstadkommas.

Projektets syfte och struktur

Projektet syftar till att utveckla och tydliggöra de resonemang som gör det rimligt att överväga det alternativa handlande och motivera det alternativa beslut, som bättre än "main stream praxis" stödjer en önskad utveckling av välfärden. Vi har i denna

första etapp fokuserat på handlingar och beslut i samband med kommunala upphandlingar. För att illustrera tänkbara möjligheter börjar vi med de önskemål och förfrågningar som redan visat sig inom Degerfors kommun. Vi börjar arbetet med dessa för att senare under hösten 2009 i en med Karlskoga gemensam konferens utbyta tankar och erfarenheter kring dessa frågor.

Vi har i denna skiss tagit fasta på följande förfrågningar:

- Önskemål från hantverkarna i Degerfors att kunna stärka sin ekonomi genom att få medverka aktivt i kommunens olika byggprojekt. (Gäller sannolikt också hantverkare i Karlskoga)
- Önskemål från kommunens affärsidkare att få en större och mer lönsam marknad för sitt utbud.
- Önskemål från boende i kommunens ytterområden att den lokala servicen där förstärks istället för att försämrats.

Kring dessa önskemål har vi bildat tre specifika projekt för att genom analyser och diskussioner om dessa *förstå* vilka annorlunda principer och resonemang – jämfört med hur det fungerar idag – som måste stödjas om man vill åstadkomma den infrastruktur som förmår tillfredsställa dessa önskemål. Om projekten leder till konkreta förbättringar för de berörda är det bra men avsikten är att de skall fungera som exempel som kan diskuteras brett mellan alla berörda parter och aktörer. Det är således själva analysen och förståelsen för principerna som är själva syftet med arbetet.

De tre delprojekten kommer att drivas parallellt och i nära samarbete med Karlskoga kommun. De kommer att resultera i tre fiktiva men fullt realistiska exemplifieringar av en upphandlingspraxis helt förenlig med lagen om offentlig upphandling (LOU) men baserad på kriteriet "utveckla välfärd".

En första aktivitet, gemensam för alla delprojekten, är att med utgångspunkt i den vetenskapliga litteraturen sammanställa de resonemang om tillväxt kontra välfärd som man refererar till inom fältet "lokal ekonomi".

Resultatet av arbetet och de analyser som gjorts av de tre exemplen kommer att redovisas vid en öppen konferens i Degerfors under hösten 2009. Konferensens huvudtema kommer att vara att fortsätta arbetet med att förbättra den lokala ekonomin i praktiken och tillsammans med deltagarna inventera vilka potentialer och vilka oönskade effekter och risker som de ser.

Delprojekt 1. Upphandlingsformer för kommunala byggprojekt

Förekomsten av enskilda och skickliga hantverkare med stabil ekonomi, som kan åta sig olika arbeten för kommunernas medborgare, är en viktig faktor helt i linje med Layards studier. Denna typ av lokal service får emellertid allt svårare att överleva och utvecklas i en ekonomisk struktur som främjar stordrift och stora arbetsplatser med många anställda. Hantverkare och mindre serviceföretag tvingas därför in i former som är mer anpassade för industriell stordrift än till deras verksamhetskrav. Möjligheten för hantverksmässig vidareutveckling är dessutom liten på grund av att de ekonomiska marginalerna är små i de uppdrag som står till buds. Genom det sätt som man bedriver upphandlingarna så dräneras således det lokala samhället på nödvändiga hantverksresurser.

Erfarenheter från upphandlingar där man i högre grad velat utnyttja småskalighetens fördelar har visat att upphandlingsformer och upphandlingsunderlag av hävd utvecklats för att passa stora företag och projekt. Detta gör att upphandlingsunderlaget när det väl är färdigställt endast är möjligt att utnyttja för konventionella byggbolag. Små hantverkare har små möjligheter att på rimliga villkor komma med. Om de trots allt får utföra olika arbeten är dessa ekonomiskt så pressade att de ger mycket små möjligheter för hantverkarna att vidareutveckla sin verksamhet.

Lösningen på detta dilemma kan vara att engagera intresserade hantverkare tidigt i processen⁴ dvs. innan projektet är färdigprojekterat och alla de grundläggande dimensionerna fastställda. Det är rimligt att tro att man i ett sådant förberedande arbete

⁴ De nya arbetsformer som bygger på utvecklad samverkan mellan alla berörda aktörer under hela byggprocessen från projektering, upphandling, utförande och till kontroll har fått samlingsnamnet Partnering. Arbetssättet har tillämpats i flera större projekt också i Sverige. Erfarenheterna är genomgående mycket positiva både vad avser lägre kostnader för beställaren, bättre ekonomi för de inblandade aktörerna, bättre kvalitet i bygget och bättre arbetsmiljö. Några aktuella erfarenheter kommer att publiceras i en arbetsrapport beställd av Sveriges kommuner och landsting: Offrell P: Partnering i 3 kommunala projekt. Malmö: Ramböll Sverige AB. I några fall har de informationsmöten, som en följd av arbetssättet skett tidigt i projekteringsfasen, inneburit att mindre lokala företag hunnit formera sig så att de i upphandlingen kunnat erbjuda en både flexiblar och stabilare projektorganisation i samverkan mellan lokala aktörer än stora nationella företag kunnat erbjuda. Den LoU som infördes 2006 tillåter att upphandlaren tar kontakter med och intervjuar anbudsgivarna under resans gång men ställer i gengäld krav på att man skall precisera i vilken ordning och med vilken vikt som alla beskrivna kriterier kommer att tillämpas. Även de så kallade mjuka variablerna som lämplighet, miljöengagemang och inställning till partnering skall då värderas.

också bättre skulle kunna uppfylla Layards faktorer genom att också engagerade brukarna i samtalen och i formuleringen av projektet.

En av de svårigheter som måste övervinnas är att denna procedur (partnering) ställer mycket större krav på byggkunnande, konstruktion, affärssinne och planering hos alla berörda parter än de relativt sett enkla förfaranden som i dag tillämpas. Detta är emellertid ingen nackdel om man förstår att just en sådan kompetensutveckling är ytterligare ett viktigt bidrag till Layards faktorer.

Delprojektets aktiviteter:

1. Inventera möjliga planerade byggprojekt i närområdet, som skulle kunna fungera som konkreta men fortfarande bara fiktiva exempel på hur lokala hantverkare skulle kunna medverka.
2. Intervjua Stefan Petersson, Sententia Management, Linköping, som varit samverkansledare i flera av de byggprojekt med partnering som genomförts i Östergötland. För byggprojektet Södra länken i Norrköping erhöll man exempelvis FIAs (Förnyelse i Anläggningsbranschen) pris för bästa anläggningsprojekt.

Intervjua Lars Jonsson, Byggvision, Göteborg, som är en av pionjärerna för en samarbetsinriktad byggprocess och som i ett tidigt skede genomfört flera projekt i denna arbetsform.

3. Intervjuerna kommer att sammanställas i en rapport som belyser grunddragen och potentialen i den samverkan som Stefan respektive Lars arbetar för att åstadkomma – och på vilka punkter som deras överväganden och praxis skiljer sig från så som partnering vanligen framställs i litteraturen och tillämpas i praktiken.
4. Med utgångspunkt i dessa dokumenterade erfarenheter bjuds ett antal intresserade företagare in till en work-shop för att tillsammans med oss formulera ett möjligt anbud i det valda byggprojektet och också ta ställning till vilka upphandlingskriterier, som skulle vara relevanta att skriva in i upphandlingsunderlaget med hänsyn taget till vad vi vet om "välfärd" enligt Layards kriterier.

Delprojekt 2. Vitalisering av handeln

I hela landet dras kunderna till stora köpcentra. Detta gör att många små butiker som mycket väl skulle kunna existera i kommunen måste flytta för att få ekonomisk bärkraft. Det är därför nödvändigt att finna former för att öka dessa butikers marknad⁵ och kundunderlag och att stödja att nya kunder kan hitta till Degerfors.

Det är ett inom detaljhandeln välkänt faktum att samlokaliserade butiker i samma bransch inte behöver se varandra som konkurrenter utan snarare som varandras draghjälp. Kunder som letar efter "en hall-lampa" åker hellre till ett ställe med ett utbud av flera lampaffärer än till ett ställe där det bara finns en aktuell affär. För att erbjuda ett brett utbud av olika affärer till den lokala kundkretsen måste denna erfarenhet vidgas till att också kunna omfatta kluster med olika inriktning men som ändå på samma sätt kan locka en gemensam kundkrets.

Vi föreslår att det kluster av företag som formats runt "Brölloppalatset" används som ett exempel för analys och diskussion av hur handeln i Degerfors kan vitaliseras. Vi tror att en sådan diskussion också kan ha bäring för handeln i Karlskoga icke minst när det gäller samarbetet mellan de två kommunerna.

Delprojektets aktiviteter:

1. Inventera de befintliga butikernas tänkbara utbud och expansionsmöjligheter för att försöka upptäcka om det kan finnas några synergieffekter och potentialer för en ökad marknad och försäljning – framför allt lokalt.
2. Formulera tänkbara, alternativa och gemensamma affärsidéer och kluster baserade på ovanstående analys.

⁵ Ett exempel från Borlänge kommun skulle kunna belysa en möjlig princip för kommunen att möjliggöra också för mindre företag att leverera till en kommun. I Borlänge blev det möjligt för små lokala livsmedelsproducenter att konkurrera med de stora kedjorna om att leverera mat till kommunens olika kök, genom att man i upphandlingen delade på matleverans och transport. En motsvarande kreativ princip kanske kan finnas också för andra branscher än livsmedel.

3. Intervjua Mårten Salander, Reframe Consulting AB, med mångårig förflutet som verksamhetsutvecklare och konsult inom detaljhandeln, om realismen i de klusteridéer som växer fram.
4. Arrangera en work-shop med intresserade handlare för att utveckla förslag på vilka av en kommun initierade aktiviteter, som kan bidra till att den lokala handeln kommer till stånd och vidgas.

Delprojekt 3. Lokalt basutbud i kommunens ytterområden

Kommuner har enligt lag ett försörjningskrav när det gäller alla sina innevånare. Tillgång till mat och vatten är ett basalt behov. Vad detta lagkrav innebär i praktiken har hittills aldrig ställts på sin spets. Vilka skyldigheter har man som kommun att erbjuda en service så att även gamla som bor långt utanför tätorten och inte har tillgång till egen bil kan få det man behöver. Vilka krav kan invånarna ställa på kommunen när den lokala matvaruaffären lägger ner? Vilka alternativ blir då mer "lönsamma" i termer av Layards faktorer än en nerläggning?

Frågorna om försörjningskravet behöver redas ut. En sådan utredning och de svar som växer fram gör det, även med utgångspunkt från LOU, legitimt för kommunen att ta initiativ till att diskutera olika lösningar som skulle göra det möjligt att förebygga en nedläggning av små lokala matvaruaffärer.

Delprojektets aktiviteter:

1. Livsmedelshandlaren i Svartå tillfrågas om han/hon har lust att stå som exempel.
2. Intervjua Mårtens Salander, Reframe Consulting AB, och andra kontakter inom detaljhandel, om exempel på liknande "förebyggande" diskussioner i andra delar av landet.
3. Ordna en work-shop gemensamt med handlaren och med andra intressenter för att diskutera alternativa lösningar för livsmedelsdistribution etc.

Projektorganisation

Projektägare är Sören Hedberg, Näringslivschef i Degerfors. Dessutom utses en referensgrupp med representanter för och med uppgift att ...

Projektets första etapp – definierat i en formellt beslutat projektplan och kostnads-kalkyl (förhoppningsvis utvecklad utifrån den här redovisade skissen) – finansieras av
....

I den händelse projektets exempel faller väl ut kommer en fortsättning av projektet att formuleras som en ansökan om projektstöd till Vinnova – i varje fall för de delar av arbetet som kan generera kunskap av stort allmänt intresse för en utveckling av en lokal ekonomi.

Samarbetsdynamik AB kan åta sig att fungera som ”samverkansledare”, ansvara för själva genomförandet av de olika delprojektens aktiviteter samt ansvara för genomförandet av den med Karlskoga gemensamma konferens som avslutar Etapp 1.

Se ett första utkast till konferensprogram i Bilaga.

/// 2009 06 14; mh;bw