

Jonas Widerström  
Handläggare  
033 357172Datum  
2019-06-17Instans  
**Kommunstyrelsen**  
Dnr KS 2019-00198 1.2.3.3

## Revisionsrapport - Granskning av Borås Stads näringslivsarbete

### Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen anser att Stadsrevisionens rapport angående Borås Stads näringslivsarbete lider av brister, både vad gäller faktaunderlag och metod, varför kritiken delvis saknar stöd. Kommunstyrelsen översänder upprättat svar till Stadsrevisionen.

### Sammanfattning

Stadsrevisionen har granskat näringslivsarbetet i Borås Stad huruvida detta arbete är effektivt, följer kommunstyrelsens beslut om i form av näringslivsstrategin samt om kommunstyrelsens styrning och uppföljning är ändamålsenlig och effektiv. Granskningen har resulterat i en rapport inlämnad 2019-02-12. Kommunstyrelsen har uppmanats att avge sina synpunkter på rapporten senast 2019-06-17.

### Ärendet i sin helhet

Kommunstyrelsen är medveten om att en positiv utveckling av näringslivet i kommunen är avgörande för framtiden och för Borås Stads möjligheter att fortsätta att utvecklas till en ännu mer attraktiv och välmående kommun. Det är därför självfallet angeläget att ställa frågan om Borås Stads näringslivsfrämjande arbete utförs på bästa möjliga sätt eller om det finns utrymme för förbättringar, vilket ju är revisionens uppgift.

I ljuset av näringslivets avgörande betydelse för utvecklingen i Borås uppskattar vi revisionens initiativ att utvärdera Borås Stads näringslivsarbete. Dessvärre är rapportens slutsatser ibland svåra att följa, eftersom författarna inte är konsekventa i frågan om vilket eller vilka år som granskningen avser. Ibland hänvisas till 2016, ibland till 2017, 2018 eller 2019 utan en tydlig linje. I slutsatser som dras hänvisas ibland till resultat eller budget för olika år vilket gör resonemangen svåra att följa. Citat plockas från flera olika källor, både intervjuer och texter, både källor inom Borås Stad och utanför, utan att källan alltid anges på ett tydligt sätt i texten. Det blir därför svårt att få en tydlig bild vad rapportens resonemang bygger på och vem som står bakom vilket uttalande. Detta gör det svårt att förstå nyanserna och slutsatserna i texten då

det blir en hopblandning av fakta och tyckanden. Även på ett mer övergripande plan kan rapporten uppfattas som otillfredsställande.

Det framgår av rapporten att det kan vara svårt för en utomstående att se sambanden mellan styrdokument och verksamhetsplanen för näringslivsarbetet. Här har Stadsrevisionens granskning lett till att Näringslivsavdelningen har analyserat styrdokumentet och strukturerat om verksamhetsplan, och i nästa steg verksamhetsrapporten, för att på ett tydligare sätt visa på linjen från vision till planerad och genomförd åtgärd.

Den valda undersökningsmetodikerna är i flera avseenden bristfälliga, t.ex. när det gäller urval av representanter för företagen, se vidare nedan. Av resonemangen framgår också att revisorerna inte alltid har lyckats skapa sig en förståelse för näringslivets funktionssätt och det kommunala näringslivsarbetets villkor.

Det är därför med besvikelse vi tvingas konstatera att rapporten lider av brister såväl faktamässigt som metodiskt och att värdet av rapportens slutsatser därmed måste anses som begränsat.

### **Kommunalt näringslivsarbete – förutsättningar och samband**

För att kunna arbeta med att utveckla näringslivet i en kommun, och för att kunna utvärdera detta arbete, behövs en grundläggande förståelse för vilka faktorer som formar näringslivets utveckling och vilka av dessa som kan påverkas. Man behöver också ha en grundläggande förståelse för vad som är möjligt att mäta och vilka begränsningar, för- och nackdelar de olika mätmetoderna har.

### **Faktorer som formar näringslivets utveckling**

Näringslivets utveckling inom ett territorium, t.ex. en kommun, formas av en mängd faktorer. De två grundläggande faktorerna är efterfrågan/kunder och entreprenörer/leverantörer. Någon måste ha behov och resurser att betala för att få dessa behov möta, och någon måste ha förmågan att möta dessa behov på ett tillräckligt effektivt sätt. Utan kunder inga företag, utan entreprenörer, som kommer på olika sätt att möta behoven, inga företag. Detta samspel brukar sammanfattas i begreppet marknaden. När det gäller en geografiskt begränsad marknad, som Borås kommun, tillkommer även en konkurrens mellan lokalt aktiva företag och konkurrenter utifrån. Ju bättre det lokala näringslivet kan möta den nationella och internationella konkurrensen desto rikare blir den lokala marknaden.

Dessa grundläggande förutsättningar kan en offentlig aktör, i vårt fall Borås Stad, inte göra mycket åt (förutom i de fall kommunen själv är kunden, till exempel vid inköp av livsmedel till skola och omsorg). Det har historiskt gjorts försök att ersätta marknadsekonomi med andra modeller, t.ex. planekonomi, men det aldrig utfallit till folkflertalets belåtenhet. Det är värt att notera att det

Borås Stad kan åstadkomma endast är positiva och negativa variationer inom den ram som marknaden ställer upp.

Tyvärr är marknaden aldrig perfekt utan den lider av en mängd brister och begränsningar som i sin tur leder till ett antal olika problem, effekten blir då att kunder inte kan få sina behov mötta eller att företag inte kan få fram sina produkter eller tjänster till marknaden. Exempel på brister som påverkar marknaden negativt är kompetensbrist, brist på industrimark, felaktig eller otillfredsställande information, bristfällig infrastruktur, monopol, olagliga samarbeten mellan företag (kartellbildning), etc. Dessa olika hinder kan ses som friktion i marknadsmaskineriet med effekten att maskinen går trögare än den annars skulle göra och att marknads behov inte möts i lika hög grad.

Resultatet av friktionen på marknaden är att den potential som skulle kunna finnas inte uppfylls helt och hållet. Här kan olika aktörer, t.ex. en offentlig aktör som Borås Stad, gå in och verka för att minska, eller i vissa fall till och med ta bort ett eller flera av dessa hinder. Det är här det kommunala näringslivsarbetet har en av sina roller, att tjäna som olja i maskineriet. En annan roll för näringslivsarbetet kan vara att stödja utvecklingen av det lokala näringslivets konkurrenskraft i mötet med externa företag, t.ex. genom att ytterligare utveckla lokala styrkeområden, så kallade kluster.

### **Det kommunala näringslivsarbetet**

Det kommunala näringslivsarbetet har två huvudsakliga aspekter med helt skilda förutsättningar:

1. Kommunens **myndighetsutövning**, där målet är att kombinera rättssäkerhet och god service. Här ligger huvudansvaret på respektive förvaltning och näringslivsavdelningen har här dels en stödjande och rådgivande roll, dels en pådrivande roll. Det är främst denna aspekt som mäts med NKI, se vidare nedan.
2. Kommunens **stöd till och samarbete med näringslivet**, både som helhet och i form av olika kluster och föreningar. (Som framgår av revisionsrapporten är stöd till enskilda företag endast tillåtet i speciella fall, t.ex. vid omfattande företagsnedläggningar eller varsel.) Detta arbete ansvarar kommunens näringslivskontor för i nära samverkan med företag och kommun, i första hand KS. Detta arbete beskrivs mer nedan.

### **Kommunal myndighetsutövning**

Den kommunala myndighetsutövningen utförs i första hand av följande nämnder och förvaltningar:

- Miljö och Konsument (livsmedelsinspektion, serveringstillstånd, tobakstillstånd)
- Tekniska (markupplåtelse)
- Stadsbyggnad (bygglov, detaljplaner, etc.)

- Brandskydd (ingår inte i denna revision eftersom detta område delegerats till SÄRF)

Utmaningen för de berörda nämnderna och förvaltningarna är att kombinera korrekt, rättssäker hantering med god service och gott bemötande. Under flera år har Borås Stad arbetat för att stödja en sådan positiv utveckling.

Erfarenheterna från detta arbete visar tydligt att de förvaltningar som har engagerat sig i arbetet också uppnår klara förbättringar i NKI-mätningarna. För att säkra arbetet med att förbättra bemötandet kan Kommunfullmäktige behöva se över ansvarsfördelning i dessa frågor.

Eftersom varken Kommunstyrelsen eller näringslivsavdelningen har beslutanderätt i dessa sammanhang bör rapportens slutsatser i dessa delar framför allt framföras till respektive förvaltningsnämnd.

### **Stöd till, och samarbete med, näringslivet**

Detta område är, som framgår av rapporten, frivilligt för Sveriges kommuner men så gott som alla kommuner i landet har någon form av näringslivsarbete. I och med att arbetet är frivilligt finns i princip ingen reglering av hur det bör gå tillväga (utom att man bara undantagsvis får gynna enskilda företag). Runt om i Sverige har ett antal olika strategier vuxit fram med varierande framgång. För Borås Stad gäller följande tre huvudstrategier:

1. **Stöd till kommunens styrkeområden/kluster** som ett sätt att stärka hela kommunens konkurrenskraft och attraktivitet såväl nationellt som internationellt.
2. **Stöd till företagen i kritiska faser i företagens livscykel** (oljan i maskineriet) t.ex. genom att erbjuda stöd vid företagsstart, expansion (t.ex. markköp, kompetens), etc.
3. **Stöd i framväxten av företagsnätverk (B2B)** i kommunen genom att aktivt arbeta med olika mötesplatser och nätverk, i form av företagarluncher, samverkan med företagareföreningar etc.

Dessa tre områden omfattas av Borås Stads vision, fördjupas i Näringslivsstrategin och konkretiseras i Verksamhetsplanen för Näringslivsavdelningen.

### **Vad formar då näringslivsklimatet?**

Svenskt näringslivs årliga mätning av det kommunala näringslivsklimatet omfattar två huvuddelar, dels enkäter med ett antal företagare, dels offentlig statistik. I det slutliga resultatet väger enkätsvaren avsevärt tyngre än statistiken. En viktig fördel med undersökningen är att den har genomförts ett antal år och att alla Sveriges kommuner deltar. Det är dock viktigt att vara medveten även om de metodiska svagheter. För Borås del var det endast 144 företag som besvarade enkäten 2018 vilket är 4 % av målgruppen (företag med minst en anställd) och 1,3 % av samtliga privata företag i kommunen. Knappt hälften

(48%) av de som svarade tillhörde handel- eller byggbranschen. Detta kan svårigen betraktas som en stabil grund för långtgående slutsatser.

När Svenskt Näringsliv varje år mäter kommunernas näringslivsklimat påverkas resultatet, förutom av kommunens näringslivsarbete och myndighetsutövning, även av en mängd andra faktorer. Förutom faktorer som konjunktur och förväntningar på kommande ekonomisk utveckling har det i flera fall visat sig att lokal medierapportering kan ha stor påverkan, framför allt nedåt. Så pekar t.ex. en uppföljningsundersökning, som Näringslivsavdelningen lät genomföra 2016, på att dippen i näringslivsklimatet åren 2015-16 hade nära samband med ett antal kommunala beslut som lett till kritik i media och på insändarplats.

Det är också viktigt att ha klart för sig att den stora majoriteten av kommuner har värden som ligger mycket nära varandra, liten förändring i en decimal kan avgöra placering flera platser upp eller ner. Det är därför vanskligt att lägga stor betydelse i mindre förflyttningar upp eller ner.

Kommuner som är framgångsrika har nästan alltid lyckats genomföra följande:

1. Åstadkommit en samling över partigränserna där man gemensamt uttrycker vikten av ett framgångsrikt näringsliv och att detta inte är en politisk stridsfråga.
2. Arbetat med kommunpersonalens serviceattityder.
3. Genomfört olika aktiviteter för att skapa möten mellan politik och företagande, t.ex. företagsbesök.
4. Undvikit negativa skrivelser om kommunala angelägenheter.

Rankingen är därför inte ett enkelt och entydigt mått på kommunens näringslivsarbete utan speglar den helhetsbild som den intervjuade gruppen företagare upplever när man fyller i enkäten.

### **Slutsats**

För att ha en möjlighet att utvärdera Borås Stads näringslivsarbete är det angeläget att ha en helhetsförståelse för näringslivets funktion och vilken roll det näringslivstödjande arbetet kan spela. Denna förståelse är också avgörande för att rätt kunna tolka de olika typer av mätningar som görs av t.ex. NKI och företagsklimat. Kommunstyrelsen kan konstatera att denna förståelse inte alltid präglar revisionens rapport. Kommunstyrelsen delar inte de framförda slutsatserna utan kritiken förefaller grundad på Stadsrevisionens egen uppfattning.

### **Faktafel, otydligheter och brister**

Det kan konstateras att flera av de felaktigheter som fanns i den preliminära rapporten har korrigerats efter Näringslivsavdelningens faktagranskning. Dock

kvarstår ett antal felaktigheter, otydligheter och brister som kommenteras nedan.

### Avsnitt 2.3.1

I beskrivningen av vilka delar av visionen som har bäring på näringslivsarbetet så saknas, även efter rättningen, fortfarande punkterna ”Människor möts i Borås” och ”Livskraftig stadskärna”.

### Avsnitt 2.3.2

Utfallet i kommunfullmäktiges indikatorer för perioden 2014 till 2018 var

|  | 2014        | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|-------------|------|------|------|
|  | <b>2018</b> |      |      |      |
| Svenskt Näringslivs <b>ranking</b>       |             |      |      |      |
| (lägre=bättre)                           | 36          | 47   | 106  | 118  |
|  | 94          |      |      |      |
| Insikts NKI- <b>värde</b> (högre=bättre) | 62          | –    | 66   | 72   |
|  | 71          |      |      |      |
| NKI- <b>ranking</b> (lägre=bättre)       | 177         | –    | 91   | 73   |
|  | 112         |      |      |      |

### Avsnitt 2.3.5

I avsnittets andra stycket påpekar Stadsrevisorerna att aktiviteterna, ”företagsbesök av Kommunstyrelsen och etableringsfrågor” inte genomförts under 2017. Man underlåter däremot att påpeka att dessa genomfördes helt enligt plan under 2018.

### Avsnitt 2.5

För att få en bild av företagens uppfattning om Borås Stads näringslivsarbete har två av Borås företagargrupper intervjuats, Företagarna och Västsvenska Handelskammaren. Båda dessa organisationer är uppskattade samarbetspartners till Borås Stad i olika sammanhang och båda gör ett utmärkt arbete för sina respektive medlemmar och för staden. Problemet är att man har begränsat sig till bara intervju två av Borås alla företagargrupper. I ljuset av det totala arbete som lagts ner på rapporten måste det ses som anmärkningsvärt att man inte har lagt större en del av tiden på att få en bredare bild av olika företagargrupper syn på saken. I varje fall borde man ha utsträckt sitt arbete till att också omfatta Viareds Företagargrupp och Borås Näringsliv, som är två av Borås största och mest tongivande föreningar. Borås Näringsliv arbetar t.ex. sedan 2006 nära tillsammans med Borås Stad och Högskolan i Borås i

utvecklingen av Borås näringslivs. Man deltar också, tillsammans med stadens ledning, i Samrådsarenan där olika samrådsfrågor behandlas. Utöver de ovan nämnda föreningarna finns ytterligare ett antal kluster- och företagsföreningar som alla på olika sätt är delaktiga i utvecklingen av Borås näringsliv och som hade kunnat intervjuas för en ännu mer heltäckande bild.

Kommunstyrelsen anser att de slutsatser som dras av intervjuerna hade vunnit på om man bemödat sig med att bredda underlaget och lyssna till fler aktörer.

### **Avsnitt 2.6.2**

Såväl arbetet med, som uppföljningen av, NKI-undersökningen har letts av näringslivsavdelningen, framförallt från 2015 och framåt. Under denna period har olika aktiviteter genomförts, vilka successivt har lett till förbättrade resultat för de förvaltningar som engagerat sig i arbetet.

Att, som Stadsrevisionen gör i rapporten, lyfta ur vissa aktiviteter under enskilda år blir missvisande. Under 2017 och 2018 har arbetet i förvaltningarna följts av den så kallade näringslivsgruppen med representanter från såväl ett antal företag- och fastighetsföreningar som ett antal förvaltningar. Denna grupp har mötts regelbundet 4 gånger per år under 2017 och 2018 och arbetet fortsätter under 2019.

### **Avsnitt 2.7**

Stadsrevisionen hävdar dels att ”prioritering av målområden och aktiviteter saknas” i verksamhetsberättelsen och att ”det inte sker någon prioritering av målområdena” i verksamhetsplanen. Detta är ett minst sagt förvånande påstående. I såväl Verksamhetsplanen som Verksamhetsberättelsen har varje aktivitet en angiven prioritet tydligt angiven i en separat ruta (låg, medel, hög). Målområdena är självklart också prioriterade, de målområden som inte är prioriterade tas helt enkelt inte upp i Verksamhetsplanen.

Det sägs också i rapporten att ”De intervjuade uppger att någon mer kvalitativ uppföljning av verksamhetsplanens aktiviteter inte sker, varken gällande deltagarantal eller ur målsättnings- eller effektivitetssynpunkt”. Vilken av de intervjuade som säger detta framgår inte. Fakta i målet är att uppföljning av målen i verksamhetsplanen dels sker kontinuerligt i avstämningsmöten varje vecka där problem och hinder diskuteras, dels i särskilda prioriteringsmöten med näringslivschefen som genomförs då behov uppstår. Utöver detta genomförs två strategimöten med samtliga anställda på avdelningen två gånger per år, dels i februari och dels i september. Vid dessa möten redovisas respektive aktiviteter av ansvarig person samtidigt som utvärdering och eventuella omprioriteringar görs. Redovisningar av framgångar, problem och omprioriteringar görs också till respektive programråd vid olika möten. Ofta genomför avdelningen också egna undersökningar av hur olika arrangemang uppfattas av deltagarna, t.ex. vid näringslivsluncherna och näringslivsdagen.

### **Avsnitt 2.8**

I detta avsnitts inledning blandar författarna ihop begreppen när man skriver om ”samverkansgrupper och forum” (även om man rättat några av de mer graverande felen från utkastet). Fakta är att E-handelsstaden Borås är en av kommunens klusterföreningar, Landsbygdsinriktad näringslivsutveckling är en kommunal samordningsgrupp, Borås Connected är flera projekt inom logistik som projektleds av näringslivsavdelningen. Dessa genomförs i samarbete med bla EU, Volvo Lastvagnar, Chalmers och RISE/AstaZero.

Vidare skriver författarna att ”I Verksamhetsplanen finns det inte beskrivet hur samordningsgrupperna bidrar till att uppnå Kommunfullmäktiges mål”. Som beskrivits ovan är näringslivsarbete ett komplext uppdrag och Kommunfullmäktiges mål täcker på intet sätt in allt det som visionen och näringslivsstrategin fokuserar på.

I fjärde stycket sägs att ”Näringslivsenheten samordnar gruppen” fakta är att Näringslivsenheten ansvarar, driver och sammankallar gruppen.

I sista stycket anges att den ena av de två intervjuade organisationerna ”ofta finns med i olika sammanhang som Borås Stad arrangerar” medan den andra ”finns inte med i något sammanhang”. För Kommunstyrelsen är detta förvånande påståenden då båda organisationerna, fast på olika sätt, samverkat med Borås Stad i en mängd olika sammanhang, t.ex. kring kompetenstillgång och infrastruktur, både lokalt och t.ex. i Almedalen. Båda de intervjuade organisationerna är självklart varmt välkomna att i fortsättningen delta i alla arenor för samverkan mellan företagen och Borås Stad.

### **Avsnitt 2.9**

Kommunstyrelsen konstaterar att Stadsrevisionen förbehållslöst, och som det förefaller oreflekterat, gör sig till tolk för ett snävt urval av de synpunkter och idéer som framkommit under samtalen med de intervjuade intressenterna. I detta avsnitt torgförs åsikter helt utan faktaunderlag. De representerar dessutom tyckanden och önskemål från flera olika intressenter, både inom och utom Borås Stad. De förefaller slumpvis valda och verkar lyfts fram för att ge sken av att den verksamhet som utövas av Kommunstyrelsen genom näringslivsavdelningen inte har förankring i verkligheten och därmed inte möter företagets behov eller förväntningar.

### **Sammanfattande bedömning**

Stadsrevisionens rapport ”Granskning av Borås Stads näringslivsarbete” präglas av brister i både faktaunderlag, kunskap om näringslivsarbetets förutsättningar



och metodik. Arbetet verkar grunda sig på en av Stadsrevisionen i förväg bestämd linje. Underlaget bygger, förutom på dokumentgranskning, enbart på ett fåtal intervjuer som gjorts med två regionala företagargorganisationer, med representanter för de myndighetsutövande förvaltningarna samt med tre personer på näringslivsavdelningen. Det framgår inte vilka som intervjuats, vad de fått för frågor eller vad de svarat. Av texten framgår inte heller på vilket sätt slutsatser och åsikter, som framförs av intervjupersonerna, påverkat Stadsrevisionens egna grundläggande antaganden och slutsatser. Det är därmed oklart vad som är revisionens egna åsikter och slutsatser.

Stadsrevisionens val att endast intervjua två av stadens många företagargöremingar är olyckligt. För att spegla bredden av Borås över 10 000 företag hade rapporten vunnit på att man breddat underlaget och talat med flera olika aktörer, både företagargöremingar och kanske även några företag. Med ett sådant angreppssätt hade flera olika perspektiv och åsikter kunnat komma fram med en rikare bild som resultat. Stadsrevisionens hade vidare behövt väga de olika göremingarnas uppfattningar mot av staden fattade beslut, det allmännas intresse av rättssäker myndighetsutövning, god service till företagen, hög sysselsättningsgrad, god tillväxt etc, något som inte görs i rapporten.

Kommunstyrelsen delar inte heller den bild som ges i rapporten och konstaterar att Näringslivstrategin och Näringslivsavdelningens arbete istället lett till bra resultat under perioden. Stadens tillväxt är mycket bra, många företag etablerar eller ometablerar sig i Borås, arbetet i våra klusterområden stärker Stadens profiler, samarbetet med Högskolan i Borås och stadens företagargöremingar är bra och bygger på ömsesidig respekt för våra olika förutsättningar och behov. Borås stads näringslivsavdelning utsågs 2016 till landets främsta i en riksomfattande undersökning.

Ingenting är givetvis dock så bra utan att det kan bli bättre, men vi anser inte att Stadsrevisionens granskning är saklig eller ger en rättvisande bild av effekten av Borås stads näringslivsarbete. Kommunstyrelsen har sedan 2015 arbetat på att förbättra vår ranking i de olika mätningarna, men som framgått av vår skrivning tidigare i detta dokument är det arbetet komplicerat och många svårbedömda, och för kommunen opåverkbara, parametrar påverkar resultatet. Näringslivsklimatet kan endast förbättras genom ett långsiktigt arbete och det är vår uppfattning att det arbete som hittills gjorts, och som nu intensifierats ytterligare under 2019, kommer att leda till ett förbättrat resultat.

Näringslivsstrategin är beslutad gälla under perioden 2016-2020. Inför nytt beslut och eventuell korrigerande av Kommunfullmäktige hösten 2020 kommer den nuvarande strategin att grundligt ha utvärderats för att se om de gjorda insatserna lett till förväntade resultat.

## **Beslutsunderlag**

1. Revisionsrapport från Stadsrevisionen - Granskning av Borås Stads näringslivsarbete

## **Beslutet expedieras till**

1. Stadsrevisionen

Ulf Olsson  
Kommunalråd

Svante Stomberg  
Kommunchef