

Fotograf: Frejrik Johansson

Malmö

EN STAD, TVÅ BERÄTTELSE

Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö
Slutrapport maj 2023



Malmö. En stad, två berättelser.

Tillväxtkommissionen för ett
inkluderande och hållbart Malmö

www.malmo.se/tillvaxtkommissionen

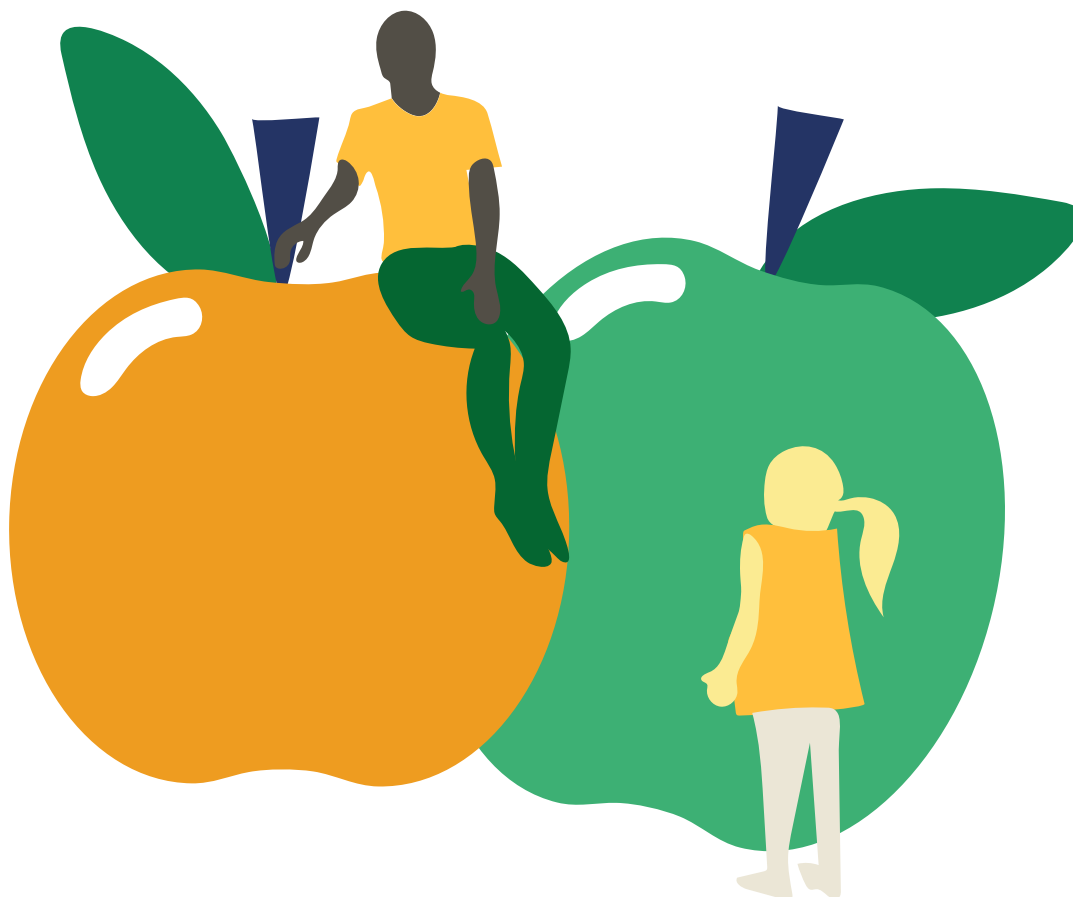
Upplaga 1, maj 2023

*Med reservation för eventuella ändringar
vad gäller formgivning och referensordning*

Grafisk form: BBDO Nordics

Illustrationer: Knowit Experience AB, Malmö

Tryck: Exakta, Malmö



Innehållsförteckning

1. Inledning	6
1.1 Uppdraget	7
1.2 Vad är inkluderande och hållbar tillväxt?	7
1.3 En tudelad stad – Malmös stora utmaning utifrån inkluderande och hållbar tillväxt	9
1.4 Avgränsningar	9
1.4.1 Områden för åtgärdsförslag för att stärka förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt	9
1.4.2 Fokus på åtgärder inom områden som kommunen har rådighet över	10
1.4.3 Hållbar utveckling	11
1.5 En stad, två berättelser: Näringslivet går bra men en stor del av Malmöborna är inte med i utvecklingen	11
1.5.1 Malmös näringsliv går bra	11
1.5.2 ... men hela staden är inte med	15
1.5.3 Malmös befolkningstillväxt och befolkningssammansättning	17
1.6 Urbanisering, globalisering, teknikutveckling och jobbpolarisering – en kort översikt	20
1.6.1 Städer som "produktionsmiljöer"	20
1.6.2 Städer som "konsumtionsmiljöer"	23
1.6.3 Sammanfattande kommentarer	24
1.6.4 Kommer allt att förändras?	24

2. Områden och åtgärdsförslag	26
2.1 Näringsliv och entreprenörskap	27
2.1.1 Jobbpolarisering	27
2.1.2 För få lågkvalificerade jobb	28
2.1.3 Malmö har flera styrkeområden	28
2.1.4 Mer riktad lokal näringspolitik?	28
2.1.5 Goda ramvillkor för alla delar av näringslivet	30
2.1.6 Vad är ramvillkor för näringslivet i en kommun och vad betyder de?	30
2.1.7 Hyllie – ett exempel på arbete med ramvillkor för ett kunskapsintensivt näringsliv	32
2.1.8 Generella ramvillkor och specialisering inom styrkeområden	34
2.1.9 Stiliserad modell över utvecklingen av företag och hushåll i en stad	36
2.1.10 Lokala sysselsättningsmultiplikatorer	37
2.1.11 Den mångfacetterade betydelsen av entreprenörskap	38
2.1.12 Om inkubatorer, startup-districts och demonstrationsmiljöer	42
2.1.13 Finansiering och riskkapital	44
2.1.14 Möjligheter med den regionala arbetsmarknaden	45
2.1.15 Åtgärdsförslag näringsliv och entreprenörskap	46
2.2 Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland	51
2.2.1 Gränsregionalt perspektiv	51
2.2.2 Klusterformationer i Malmö- och Köpenhamnsregionen	52
2.2.3 Stödsystem	53
2.2.4 Handelsflöden mellan Malmö och Köpenhamn	53
2.2.5 Arbetspendling	56
2.2.6 Gränshinder, regler och tillämpningar försvårar integrationen mellan Danmark och Sverige	57
2.2.7 Beskattning och socialförsäkring	58
2.2.8 Tredjelandsmedborgare	58
2.2.9 Pendlingskostnaders påverkan på Öresundsintegrationen	59
2.2.10 Fehmarn Bält-förbindelsen och Öresundsmetron	60
2.2.11 Åtgärdsförslag Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland	62
2.3 Arbetsmarknad	65
2.3.1 Ökad koncentration av arbetstillfällen och kompetens i storstadsregioner	65
2.3.2 Hög sysselsättningsgrad men fler står långt ifrån arbetsmarknaden	65
2.3.3 Den regionala arbetsmarknaden	66
2.3.4 Arbetslösheten i Malmö	66
2.3.5 Det tar längre tid för flyktingar att komma in på arbetsmarknaden i Malmö	67
2.3.6 Näringslivsstrukturens påverkan på arbetsmarknadsetablering	67
2.3.7 Nationell arbetsmarknadspolitik	68
2.3.8 Kommunala åtgärder	68
2.3.9 Åtgärdsförslag arbetsmarknad	70

2.4 Utbildning	75
2.4.1 Investera i människor och rusta fler Malmöbor för inträde på arbetsmarknaden	75
2.4.2 Ungas övergång från grundskola till gymnasieskola	75
2.4.3 Svagare genomströmning av gymnasieelever i Malmö	76
2.4.4 Ungas övergång från skola till arbetsliv	77
2.4.5 Vuxenutbildningens roll	78
2.4.6 Tidiga insatser för barn i förskolan och grundskolan	79
2.4.7 Åtgärdsförslag utbildning	80
2.5 Kommunal verksamhet och organisation	87
2.5.1 Långsiktig karaktär på utmaningar	87
2.5.2 Utvärdering och policylärande	89
2.5.3 Ökad statlig styrning	89
2.5.4 Kortsiktiga lösningar på permanenta problem	89
2.5.5 Organisatoriskt lärande	90
2.5.6 Kommunala verktyg för att främja innovation och hållbara lösningar	90
2.5.7 Upphandling och avtal	91
2.5.8 Sektorsövergripande samverkan	92
2.5.9 Socio-ekonomisk segregation: ett hinder för en inkluderande tillväxt	92
2.5.10 Åtgärdsförslag kommunal verksamhet och organisation	96
3. Sammanfattning och avslutning	100
Referenser	103
Bilagor	112
Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö – direktiv	
Kommissionärer	
Tillväxtkommissionens sekretariat	
Tillväxtkommissionens arbetsprocess	
Råd och Referensgrupp med unga	

1 Inledning

Den 14 oktober 2020 beslutade kommunstyrelsen i Malmö att inrätta en tillväxtkommission för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö. Detta är Tillväxtkommissionens slutrapport.



1.1 UPPDRAGET

Det huvudsakliga uppdraget har varit att analysera förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö och ta fram åtgärdsförslag som på medellång och lång sikt förbättrar förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö.

En ledstjärna i arbetet har varit att åtgärdsförslagen, i enlighet med direktiven, ska ”bidra till Malmös fortsatta utveckling och skapa goda förutsättningar för såväl tillväxt i näringslivet i Malmö som för Malmöborna vad gäller sysselsättning och möjlighet till ekonomisk självförsörjning”. Direktiven lyfter fram att Tillväxtkommissionen tydligt ska fokusera på de utmaningar och möjligheter som finns i Malmö och att åtgärdsförslagen ska vara realiserbara.

I direktivet till tillsättandet av Tillväxtkommissionen lyfts bland annat att Malmö har utvecklats från en stad med ett näringsliv som dominerats av industri, till en stad som alltmer domineras av kunskapsintensiva tjänstebanscher och med flera framväxande teknik- och innovationsbaserade startup-bolag. Samtidigt har Malmös befolkning vuxit kraftigt och en stor del av invånarna har kommit från andra länder. Idag är Malmö en global stad med 186 nationaliteter i befolkningen.¹ I direktivet lyfts samtidigt att arbetslösheten har bitit sig fast på en avsevärt högre nivå än i riket och att betydande delar av Malmös befolkning står utanför arbetslivet. Andra delar i bakgrundsmotiveringen betonar betydelsen av den gränsregionala kontexten i Malmö och de globala utmaningar som har konsekvenser för Malmö, som klimatutmaningar och behovet av omställning.

1.2 VAD ÄR INKLUDERANDE OCH HÅLLBAR TILLVÄXT?

Inkluderande och hållbar tillväxt är inte något väldefinierat begrepp, och det finns inget entydigt sätt att operationalisera vare sig inkluderande eller hållbar tillväxt.

I grund och botten handlar inkluderande tillväxt om ett mål om en tillväxt som bidrar till sysselsättning och förbättrade levnadsvillkor för alla människor i samhället. Hur tillväxten är distribuerad är följaktligen en viktig aspekt i inkluderande tillväxt, men det handlar inte om fördelningspolitik via skatter och annan omfördelning. I stället handlar det om inkludering på så sätt att fler människor (i alla delar av samhället) kan bli delaktiga i tillväxten genom sysselsättning eller företagande, och därmed ta del av tillväxtens vinster. Detta är också tydligt i olika definitioner och beskrivningar av inkluderande tillväxt:

World Economic Forum 2015:²

“output growth that is sustained over decades, is broad-based across economic sectors, creates productive employment opportunities for a great majority of the country’s working age population, and reduces poverty. Inclusive growth is about both the pace and pattern of economic growth”.

OECD 2018:³

“everybody can contribute to growth, independent of their background or origins, and receive a fair share of the benefits. These are the central propositions of the OECD Inclusive Growth Initiative”.

Europeiska kommissionen 2010:⁴

“Inclusive growth means empowering people through high levels of employment, investing in skills, fighting poverty and modernizing labour markets, training and social protection systems so as to help people anticipate and manage change, and build a cohesive society.”

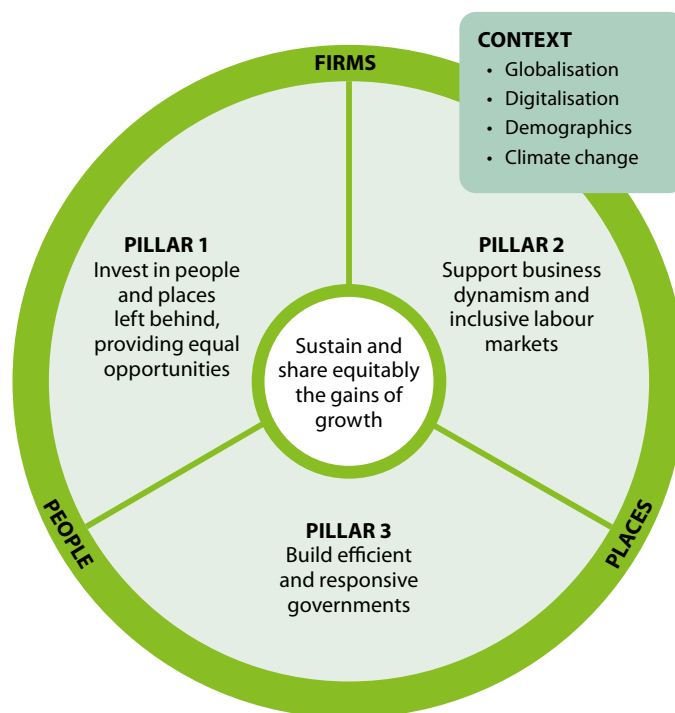
¹ <https://malmo.se/Fakta-och-statistik/Befolkning.html>

² https://www3.weforum.org/docs/WEF_Forum_IncGrwth.pdf

³ <https://www.oecd.org/economy/opportunities-for-all-9789264301665-en.htm> (i förordet).

⁴ <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

OECD (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling) påbörjade arbeta med ett ramverk för inkluderande tillväxt 2012, vilket bland annat motiverades av ökad socio-ekonomisk ojämlikhet i flertalet länder runt om i världen. I rapporten *Opportunities for all: a framework for policy action on inclusive growth* (OECD, 2018) presenteras tre byggstenar i en politik för att främja inkluderande tillväxt (se Figur 1).



Figur 1. OECD:s ramverk för inkluderade tillväxt.

Som framgår av figuren poängterar OECD mål inom tre breda policyområden: (i) investera i människor och platser som hamnat på efterkälken och arbeta för lika möjligheter (ii) främja näringslivsdynamik och inkluderande arbetsmarknader och (iii) utveckla effektiv och responsiv offentlig styrning.

Definitioner av hållbar tillväxt utgår normalt från tre dimensioner av hållbarhet (ekologisk, social och ekonomisk), och diskuteras ofta i samband med hållbar utveckling (inte sällan med referens till Bruntlandrapporten 1987).⁵ Här poängteras en tillväxt och utveckling som tillgodoser dagens behov, men samtidigt inte äventyrar kommande generationers möjligheter att tillgodose sina. I ett underlagsmaterial till Sveriges nationella samordnare för Agenda 2030 föreslås följande definition av hållbar ekonomisk utveckling: ”en ekonomi som är hållbar över tid och som stödjer möjligheterna att nå andra hållbarhetsmål så som de exempelvis uttrycks i Agenda 2030”.⁶

Detta belyser att hållbar ekonomisk tillväxt och utveckling inte bara kan handla om mer av samma sak, utan en innovationsdriven tillväxt som kännetecknas av en kvalitativ förändring i ekonomin genom innovationer, entreprenörskap och teknisk utveckling som driver produktivitet, omställning och effektivt resursutnyttjande (till exempel LED-lampor, elektrifiering, digitalisering). Detta är till stor del den typ av tillväxt som karaktäriserar Sverige och många andra OECD-ekonomier, och det gäller även stora delar av det innovations- och kunskapsdrivna entreprenörskapet såväl som affärsutveckling inom etablerade företag.

⁵ En av de mest frekvent citerade definitionerna av hållbar utveckling är den som föreslås i den så kallade Bruntlandrapporten 1987: ”En hållbar utveckling är en utveckling som tillgodoser våra behov idag utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillgodose sina. Det innehåller två grundläggande koncept: behov, och speciellt de grundläggande behoven hos världens fattiga för vilka prioritet ska ges, och de begränsningar av ekosystemens möjligheter att tillgodose nuvarande och framtida behov som också bestäms av teknologi och social organisation” <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>

⁶ <https://agenda2030samordnaren.se/wp-content/uploads/2021/05/om-hallbar-ekonomisk-utveckling-goran-finnveden-kth.pdf>

Kommissionen menar att Malmös stora utmaning är att konsolidera sina berättelser. Den ena kan aldrig helt ersätta den andra. Det är detta som inkluderande tillväxt i Malmö måste handla om.

Kommissionen har inte utvecklat någon egen preciserad definition av inkluderande och hållbar tillväxt. Arbetet har präglats av pragmatism på så sätt att, snarare än att ringa in områden gentemot ett förutbestämt konceptuellt ramverk, har valet av områden för åtgärdsförslag baserats på kommissionens bedömning av vad som är Malmös huvudsakliga problem och utmaning utifrån perspektivet inkluderande och hållbar tillväxt. Detta handlar om att Malmö är en tudelad stad.

1.3 EN TUDELAD STAD – MALMÖS STORA UTMANING UTIFRÅN INKLUDERANDE OCH HÅLLBAR TILLVÄXT

Tillväxtkommissionen har tagit fasta på att Malmö är en stad med två berättelser. Den ena handlar om omställning från industristad till plattform för kunskapsintensivt och teknikdrivet företagande, om utvecklingsmöjligheter och det unika geografiska läget med närheten till Köpenhamn och den europeiska kontinenten. Den andra berättelsen handlar om ihållande arbetslöshet, utanförskap och segregation. På det viset är Malmö en kombination av ytterligheter i Sverige.

Det är lätt att tänka sig att Malmös utmaning handlar om att lösa problemen i den andra berättelsen, men det handlar inte bara om det. Malmös största utmaning är att inte låta stadens två berättelser utvecklas till två parallella verkligheter. Kommissionen menar att Malmös stora utmaning är att konsolidera sina berättelser. Den ena kan aldrig helt ersätta den andra. Det är detta som inkluderande tillväxt i Malmö måste handla om.

1.4 AVGRÄNSNINGAR

1.4.1 Områden för åtgärdsförslag för att stärka förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt

För att operationalisera arbetet har Tillväxtkommissionen utgått från aspekter av inkluderande tillväxt där Malmö utmärker sig (dvs. stadens tudelning), och fokuserat på områden där kommissionen ser störst potential för åtgärder som (i) främjar fortsatt tillväxt och (ii) bidrar till att den blir inkluderande och hållbar. Detta har inneburit att kommissionens arbete varit inriktat på fem områden:⁷

- Näringsliv och entreprenörskap
- Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland
- Arbetsmarknad
- Utbildning
- Kommunal verksamhet och organisation

⁷ Det betyder inte att andra aspekter av arbetet för att stärka förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö är viktiga. Men det betyder att det är inom dessa områden som kommissionen anser att åtgärder är mest angelägna utifrån vad Malmös stora utmaning är när det gäller inkluderande och hållbar tillväxt.

Näringsliv och entreprenörskap handlar om åtgärder som stärker förutsättningarna för tillväxt i alla delar av näringslivet i Malmö. Detta område inbegriper också entreprenörskap och entreprenörskapets roll i Malmös fortsatta tillväxt, samt förutsättningarna för att en större andel av Malmöborna kan bli självförsörjande genom företagande. Åtgärdsförslag inom detta område omfattar bland annat företagsklimat, förutsättningar för soloföretagande, regional samverkan i etableringsfrågor, pendlingsmöjligheter samt tillgång till riskkapital.

Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland adresserar en förutsättning som är unik för Malmö – Malmös geografiska läge med en fast förbindelse till Köpenhamn och i förlängningen norra Tyskland tack vare den kommande tunneln under Fehrman-Bält. Inom detta område har kommissionen adresserat frågor och utvecklat åtgärdsförslag som handlar om Malmö som en del av en integrerad arbetsmarknadsregion med Köpenhamn, näringslivsutveckling och gränsöverskridande klusterbildning, Malmö och den bredare Malmö-Lundregionens attraktivitet för investeringar och företagsetableringar, samt framtida möjligheter tack vare Fehmarn Bält-förbindelsen och en möjlig Öresundsmetro.

Arbetsmarknad är inriktat på flera olika åtgärder som Malmö stad kan vidta för att förbättra Malmöbornas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Det handlar om matchningsinsatser, förmedling av jobb, kommunala arbetsmarknadsanställningar, satsningar på kombinationsinsatser (språkträning i kombination med arbetsträning) samt arbete med att stärka förutsättningarna för policylärande så att Malmö stad över tid får ökad kunskap om vilka insatser som faktiskt fungerar.

Utbildning inbegriper åtgärder som Malmö stad kan vidta för att rusta Malmöbor för såväl arbete som företagande. Det handlar om tidiga insatser i skolan, arbete med studie- och yrkesvägledning, möjligheter till arbetslivskunskap, arbetsförlagda praktikplatser (APL) samt yrkesutbildning.

Kommunal verksamhet och organisation riktar in sig på olika delar av kommunens arbete. Inom detta område lyfter kommissionen Malmö stads arbete med övergripande strategier, framtidsvision, samverkan över förvaltningsgränser, processer för utvärderingar, samt arbete med upphandling som ett sätt att främja innovation och hållbarhet. Kommissionen tar även upp hur Malmö stad kan arbeta för att stärka förutsättningarna för civilsamhällets aktörer och tillika hur Malmö stad, via det kommunala bostadsbolaget MKB, kan utöka arbetet med att motverka socio-ekonomisk segregation.

De områden som kommissionen ringat in harmonierar väl med de tre byggstenar som ingår i OECD:s ramverk för inkluderande tillväxt (se figur 1). Tillväxtkommissionen ser åtgärder inom dessa områden som centrala för att stärka förutsättningarna för en mer inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö.

Kommissionen vill också betona att det inte finns något enskilt ”alexanderhugg” – det som behövs är en bred palett av åtgärder. De förslag som presenteras av kommissionen ska ses i det perspektivet. Inget enskilt förslag eller område är tillräckligt för att lösa Malmös tudelning och konsolidering av stadens två berättelser.

1.4.2 Fokus på åtgärder inom områden som kommunen har rådighet över

Tillväxtkommissionens fokus har varit på åtgärder inom områden som kommuner har rådighet över. Detta betyder att flera aspekter som påverkar förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt inte berörs i analysen. Kommuner har till exempel ingen formell rådighet över arbetsmarknadslagstiftning, skattesystem, utbildningspolitik eller forskningspolitik. Malmö är en stad som brottas med hög arbetslöshet, inte minst bland utrikes födda och personer med låg utbildning, och mycket talar för att möjligheterna för dessa grupper att komma in på arbetsmarknaden till exempel påverkas av frågor som har att göra med arbetsmarknadens övergripande funktionssätt, inte minst ingångslöner och arbetsgivaravgifter.⁸ Men detta är frågor som ligger inom områden som enskilda kommuner inte har rådighet över.

⁸ Flera ledande ekonomer pekar på att Sveriges låga lönespridning och kollektivavtalade ingångslöner är en faktor som bidrar till att det är svårt för utrikes födda med bristande språkkunskaper och lågutbildade att ta sig in på arbetsmarknaden (se t.ex. Deiacio och Eklund 2020 för en övergripande diskussion och genomgång av forskning). Det finns också studier som visar att nivån på arbetsgivaravgifter påverkar sysselsättning, inte minst inom branscher som ofta sysselsätter många utrikes födda och personer med låg utbildning (se t.ex. Daunfeldt m. fl. 2023 som analyserar effekter av sänkta arbetsgivaravgifter).

1.4.3 Hållbar utveckling

Som påpekats ovan handlar hållbar tillväxt och utveckling om tre hållbarhetsdimensioner: ekologisk, social och ekonomisk. Tillväxtkommissionen har fokuserat sitt arbete framför allt på den ekonomiska dimensionen av en inkluderande och hållbar tillväxt. Det är inom den ekonomiska dimensionen som kommissionens uppdrag har fokuserats och det är också dit som direktiven för kommissionen för pekar. Kommunstyrelsen i Malmö tillsatte 2010 *Kommission för ett socialt hållbart Malmö*⁹, som hade fokus på den sociala dimensionen av hållbarhet och inom *Klimatomställning Malmö*¹⁰ är den ekologiska dimensionen i centrum.

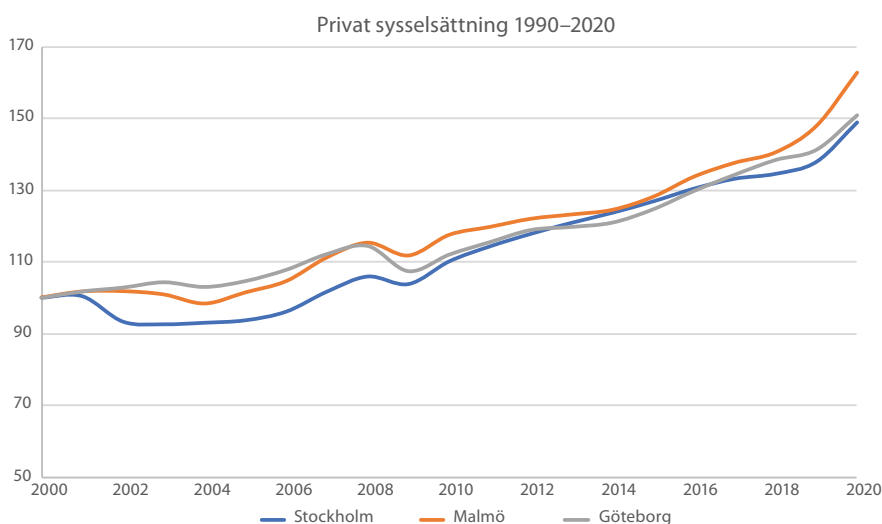
1.5 EN STAD, TVÅ BERÄTTELSE: NÄRINGSLIVET GÅR BRA MEN EN STOR DEL AV MALMÖBORNA ÄR INTE MED I UTVECKLINGEN

Detta avsnitt presenterar en djupare beskrivning av den tudelning av Malmö som beskrevs tidigare. Framställningen visar att skrivningar om att Malmö har två berättelser inte är ett ”retoriskt grepp”, utan en reell beskrivning av Malmö som är fast förankrad i hur stadens faktiska utveckling ser ut.¹¹

1.5.1 Malmös näringsliv går bra

En bred slutsats i Tillväxtkommissionen är att när det gäller Malmös privata näringsliv är tillväxten god. Enligt statistiken har Malmö ett livskraftigt näringsliv med flertalet etableringar av större företag under senare år. Öresundsinstitutet visar i en rapport att Malmö har fått 100 etableringar av huvudkontor och relaterad kontorsverksamhet sedan år 2000. Bidragande faktorer till denna utveckling har varit Öresundsbron, närheten till Köpenhamns flygplats, tillgång till moderna stationsnära kontor och tillgång till kompetens i Malmö med omgivande regioner inom pendlingsavstånd.

Malmö har också en framväxande ansamling av företag med rötterna i teknikdrivet entreprenörskap inom bland annat IT-, medie- och spelindustrin, men även fler andra närliggande kunskapsintensiva sektorer. Den kunskaps- och teknikintensiva delen av Malmös näringsliv går med alla mått mätt bra. Det privata näringslivet i Malmö har vuxit med hela 62 procent, vilket är 10 procentenheter mer än i Stockholm och Göteborg.



Figur 2. Utveckling av dagbefolkning i det privata näringslivet 2000–2020. **Källa:** Bearbetning av statistik från SCB.

⁹ Malmökommissionens uppdrag var att ta fram ett vetenskapligt underlag som bas för hur hälsan ska kunna förbättras för alla Malmöbor, särskilt för de mest utsatta. (se <https://malmo.se/Sa-arbetar-vi-med.../Agenda-2030-i-Malmo/Malmokommissionen.html>)

¹⁰ <https://malmo.se/Miljo-och-klimat/Klimatomställning-Malmo.html>

¹¹ Syftet är att beskriva utvecklingen med breda penseldrag och läsaren hänvisas till kommissionens underlagsrapporter för mer detaljerade data, analyser och beskrivningar av Malmö.

**Det privata näringslivet
i Malmö har vuxit med
hela 62 procent, vilket är
10 procentenheter mer än
i Stockholm och Göteborg.**



Den av Tillväxtkommissionen beställda kunskapsunderlagsrapporten *”Knowledge economy in Malmö and Malmö-Lund labour market region”* visar att Malmö har haft en mycket stark tillväxt inom kunskapsintensiva företagstjänster (KIBS), särskilt inom huvudkontorsverksamhet, managementkonsulting och informations- och kommunikationsteknologi (IKT). Kunskapsintensiteten, mätt enligt andel sysselsatta med längre eftergymnasial utbildning, är också relativt sett hög inom dessa branscher. Rapporten visar också att Malmös nyföretagande inom KIBS är högt relativt andra regioner i Sverige, samt att de nya KIBS-företag som startas i Malmö växer relativt snabbt.

Tabell 1 redovisar en bred bild av sysselsättningsstrukturen i Malmö år 1990, 2000 och 2020, med Göteborg och Stockholm som referens.¹² Tabellen redovisar siffror baserat på dagbefolkning och avser branschtillhörigheten på sysselsättningen i Malmö. Som i övriga storstadskommuner i Sverige utgör de kunskapsintensiva tjänstebanscher (som inbegriper KIBS) idag över hälften av stadens sysselsättning och har ökat markant sedan 1990-talet. Samtidigt har andelen sysselsatta i ej kunskapsintensiva tjänster i Malmö legat mer eller mindre på samma nivå sedan 1990-talet. Omkring en tredjedel av stadens jobb återfinns inom denna kategori.

Utvecklingen av tjänstesektorerna är relativt likartad i alla Sveriges storstadskommuner, även om Stockholm har en större andel sysselsatta inom kunskapsintensiva tjänster. Malmö utmärker sig med ett kraftigt tapp i tillverkningsindustrin – från en sysselsättningsandel på 15 procent 1990 till en sysselsättningsandel på 6 procent 2020.¹³

TABELL 1. ANDEL SYSSELSÄTTNING PER BRANSCHGRUPP 1990, 2000 OCH 2020 (%)

	TILLVERKNING (%)	KUNSKAPSINTENSIVA TJÄNSTER (%)	EJ KUNSKAPSINTENSIVA TJÄNSTER (%)	ÖVRIGA BRANSCHER
Malmö				
1990	15	44	33	8
2000	12	49	33	6
2020	6	55	32	8
Stockholm				
1990	6	51	36	6
2000	6	56	34	4
2020	2	63	30	5
Göteborg				
1990	16	46	30	7
2000	15	49	30	6
2020	12	54	28	6

Källa: Bearbetning av statistik från SCB.

Studerar man tillväxten i samma breda branschgrupper ser man att Malmös tillväxt i såväl kunskaps- som ej kunskapsintensiva tjänster varit stark ända sedan 1990-talet, även om tillväxten i de kunskapsintensiva tjänsterna har varit betydligt högre än i de ej kunskapsintensiva tjänsterna (se Tabell 2).

Mellan 1990 och 2020 har de kunskapsintensiva tjänstebanscher vuxit med hela 75 procent medan de mindre kunskapsintensiva tjänsterna har vuxit med 35 procent. Malmö uppvisar den högsta tillväxten i ej kunskapsintensiva tjänster av Sveriges alla tre storstadskommuner under denna period.

¹² Siffrorna bygger på total dagbefolkning och inkluderar såväl offentlig som privat sysselsättning.

¹³ Bryter man ned tillverkningsindustrin i olika delar ser man dock att denna minskning beror på en tillbakagång av låg- och medel teknologisk tillverkning. Högteknologisk tillverkning har ökat i antal anställda men är en mycket liten bransch i Malmö. Antalet sysselsatta i högteknologisk tillverkning uppgick till omkring 1 600 år 2020.

TABELL 2. PROCENTUELL TILLVÄXT I SYSSELSÄTTNING (DAGBEFOLKNING) 1990-2020 OCH 2000-2020.

	TILLVERKNING	KUNSKAPSINTENSIVA TJÄNSTER	EJ KUNSKAPSINTENSIVA TJÄNSTER	ÖVRIGA BRANSCHER
Malmö				
1990-2020	-45	75	35	27
2000-2020	-24	70	46	84
Stockholm				
1990-2020	-42	84	25	11
2000-2020	-44	56	25	54
Göteborg				
1990-2020	4	60	27	12
2000-2020	15	57	31	43

Källa: Bearbetning av statistik från SCB.

Under perioden 2000–2020 har tillväxten i sysselsättning i alla branschgrupper utom tillverknings varit större än tillväxten i såväl Stockholm som Göteborg. Medan tillväxten i kunskapsintensiva tjänster i Göteborg och Stockholm legat på strax över 55 procent uppgår den till 70 procent i Malmö. Ej kunskapsintensiva tjänster har samtidigt vuxit med 46 procent, vilket är betydligt mer än i Stockholm och Göteborg. Förvisso är den totala dagbefolkningen mindre i Malmö (omkring 200 000) än vad den är i Stockholm (omkring 700 000) respektive Göteborg (omkring 370 000)¹⁴, men siffrorna visar ändå på en synnerligen stark utveckling av näringslivet i Malmö.

Utvecklingen har också gett avtryck i sammansättningen av Malmös sysselsatta i termer av utbildning. Kunskapsintensiteten i Malmös näringsliv har ökat betydligt och är idag i linje med övriga storstadskommuner.

Tabell 3 visar utvecklingen och strukturen på sysselsatta efter utbildning. Lång universitetsutbildning avser sysselsatta med minst 3-årig eftergymnasial utbildning och kort utbildning de som har kortare utbildning än så. STEM står för Science, Technology, Engineering and Mathematics och avser sysselsatta med en utbildningsinriktning mot teknik, naturvetenskap och matematik, och inkluderar programmering och data, samt sysselsatta med flera olika typer av ingenjörsutbildningar.

I Malmö är andelen sysselsatta med lång universitetsutbildning 36 procent vilket är strax under Göteborg (38 procent) och Stockholm (42 procent). Skillnaderna gentemot övriga storstadskommuner är idag små. Omkring en fjärdedel av Malmös högutbildade sysselsatta har en utbildning inom STEM. Malmö ligger med andra ord på en liknande nivå som Stockholm (28 procent) men en bra bit under Göteborg (35 procent).¹⁵

Utvecklingen de senaste 20 åren (2000–2020) visar också att det i synnerhet är jobb som förknippas med lång universitetsutbildning som har vuxit i såväl Malmö som i övriga storstadskommuner i Sverige. Antalet personer med lång universitetsutbildning som jobbar i Malmö har vuxit med 182 procent, vilket är betydligt mer än i Stockholm och Göteborg.

Tillväxten av personer med utbildning inom STEM-områdena har varit särskilt stark och återspeglar framväxten av det teknikintensiva näringslivet i Malmö – antalet anställda i Malmö med minst treårig utbildning inom STEM-områden har vuxit med nästan 240 procent. Samma siffra för Stockholm och Göteborg uppgår till 122 procent respektive 188 procent. Det bör också noteras att även om tillväxten av sysselsatta med kortare utbildning vuxit mer långsamt (21 procent) än sysselsatta med lång utbildning (182 procent), har Malmö högst sysselsättningsstillväxt av personer med kort utbildning jämfört med övriga storstadskommuner.

¹⁴ En mindre dagbefolkning innebär att förändringar i antal sysselsatta får större utslag i procentuella termer.

¹⁵ Göteborgs relativt höga andel STEM kan förklaras med företag som Volvos och AstraZenecas verksamheter i staden.

TABELL 3. PROCENTUELL TILLVÄXT I SYSSELSÄTTNING (DAGBEFOLKNING) 1990–2020 OCH 2000–2020.

	LÅNG UNIVERSITETS- UTBILDNING	LÅNG UNIVERSITETS- UTBILDNING INOM STEM	KORT UTBILDNING
	Andel av total dagbefolkning 2020 (%)	Andel av dagbefolkning med lång universitetsutbildning 2020 (%)	Andel av total dagbefolkning 2020 (%)
Malmö	36	25	64
Stockholm	42	28	58
Göteborg	38	35	62
	Tillväxt 2000-2020 (%)	Tillväxt 2000-2020 (%)	Tillväxt 2000-2020 (%)
Malmö	182	239	21
Stockholm	116	122	11
Göteborg	147	188	13

Källa: Bearbetning av statistik från SCB.

Malmö är en tillväxtmotor för stora delar av Skåne. Mellan november 2020 och oktober 2022 skapades det drygt 50 000 jobb i företag i Skåne, varav närmare 22 000 i Malmö. Omkring 4 av 10 nya jobb i Skåne skapas med andra ord i Malmö.¹⁶ Malmö är samtidigt beroende av närregionen och övriga Skåne. Statistik över pendlingsströmmar till och från Malmö visar att Malmös näringsliv är starkt beroende av inpendling från övriga Skåne för sin kompetensförsörjning. Samtidigt är övriga Skåne också en viktig arbetsplats för Malmöbor.

Den senaste statistiken som presenteras i en rapport av Öresundsinstitutet visar att närmare 77 800 personer jobbar i Malmö men bor i andra kommuner (framför allt i Lund, Vellinge, Trelleborg och Svedala). Detta innebär att 40 procent av de som jobbar i Malmö är inpendlare. Malmös centrala delar har störst inpendling. Över 25 000 personer pendlar till centrum och Västra Hamnen. Samtidigt gäller att var fjärde Malmöbo som har ett jobb pendlar till andra kommuner. I tillägg till detta är det enligt den senaste kommunuppdelade statistiken (år 2015) ca 8 000 Malmöbor som arbetspendlar till Danmark.

Sammantaget belyser siffrorna Malmös omvandling från industri- till kunskapsstad. Utvecklingen tog särskilt fart efter år 2000 då Öresundsbron var färdigställd. Under denna period investerade Malmö stad också i, eller stöttade på olika sätt, flera större projekt och utvecklingsområden som BO01 och övriga Västra Hamnen, Hyllie, Citytunneln och Malmö universitet. Samtidigt satsade kommunen på kunskapsintensivt, teknikbaserat och innovativt företagande genom bland annat Minc. Mycket talar för att dessa satsningar och investeringar har bidragit till strukturomvandlingen och den starka tillväxten av näringslivet i Malmö, inte minst det kunskapsintensiva privata näringslivet. Malmö stads satsningar har bidragit till att ”rusta” staden och skapa förutsättningar för en strukturomvandling mot ett kunskaps- och teknikintensivt näringsliv med tjänstebranscher i spetsen.

1.5.2 ... men hela staden är inte med

Fördjupas analysen framträder dock en mer tudelad bild. Ur perspektivet inkluderande och hållbar tillväxt är Malmös stora utmaning att en stor del av stadens befolkning står långt från arbetsmarknaden och att staden under lång tid har haft (och fortfarande har) hög arbetslöshet och ett stort utanförskap.

Malmös arbetslöshet är strukturellt hög och har flera gånger varit högst i landet under senare år. I mars 2023 var arbetslösheten 11,8 procent. Detta kan jämföras med en arbetslöshetscifra på 6,4 procent i Sverige som helhet, 6 procent i Stockholm och 6,9 procent i Göteborg. Malmö har låg andel förvärvsarbetande och många Malmöbor är arbetslösa under långa perioder. Till exempel redovisas att nästan hälften av de arbetslösa 16–24-åringarna och mer än två tredjedelar av 25–64-åringarna hade varit arbetslösa i minst sex månader i mars 2019.¹⁷ Andel ungdomar som varken arbetar eller studerar

¹⁶ (Öresundsinstitutet 2023)

¹⁷ https://gold.uclg.org/sites/default/files/malmo_2021.pdf

(UVAS) är också hög i Malmö.¹⁸ Även om arbetslösheten numera är lägre än under pandemin har den strukturella arbetslösheten förstärkts då långtidsarbetslösheten ökat.¹⁹ Malmö har alltså både en hög total arbetslöshet och en stor andel arbetslösa som är arbetslösa under lång tid.

Malmö har också en hög andel invånare som varken arbetar eller studerar (IVAS). En rapport från SCB visar att nästan 40 000 personer i Malmö var IVAS i mars 2022 (varav 42 procent var arbetslösa).²⁰ Detta motsvarar 21 procent av den folkbokförda befolkningen i Malmö mellan 25–64 år som kan ta ett jobb eller studera. Kunskapsunderlagsrapporten *Självförsörjning och utanförskap i Malmö* visar också att graden av självförsörjning generellt sett är låg i Malmö, särskilt bland utrikes födda. Rapportförfattarnas beräkningar pekar på att det totala antalet individer i arbetsför ålder i Malmö under 2019 som inte var självförsörjande uppgick till omkring 75 000, när självförsörjning definieras som fyra prisbasbelopp vilket motsvarade 15 500 kronor per månad 2019 i bruttoinkomst.²¹

Rädda Barnens rapport om barnfattigdom i Sverige 2021 slår fast att Malmö är en av Sveriges kommuner med högst barnfattigdom. I Malmö lever 24 procent av barnen i ekonomiskt utsatta hushåll.²² I den senaste undersökningen (2021) som avser år 2019 hamnar Malmö på plats 288 av 290, och Rädda Barnen påpekar det är första gången sedan 1991 som Malmö inte hamnar på sista plats. Av övriga storstadskommuner hamnar Göteborg på plats 214 med en andel på 11,8 procent och Stockholm på plats 115 med en andel på 7,6 procent.

Gränspendling till Danmark kan till viss del påverka siffrorna på IVAS, självförsörjning och barnfattigdom, men oavsett hur man mäter (arbetslöshet, IVAS, UVAS, självförsörjning, barnfattigdom) står det klart att en stor andel av Malmös befolkning står långt från arbetsmarknaden och tar inte del av tillväxten genom anställning i det privata näringslivet, egenföretagande eller anställning inom offentlig sektor och saknar självförsörjning.²³ Detta gäller särskilt bland utrikes födda utanför Europa och för individer med grundskoleutbildning som högst avklarad utbildning.

Individer i arbetslöshet, som varken arbetar eller studerar eller har låga inkomster är heller inte jämnt fördelade inom Malmö. Malmö har betydande socio-ekonomisk segregation. Delegationen mot segregation (DELMOS) har tillsammans med SCB tagit fram fem olika områdestyper som ett statistiskt verktyg för att få en uppfattning om socio-ekonomisk segregation inom olika kommuner i Sverige.

I Tabell 4 presenteras antal invånare samt andel invånare som bodde i respektive områdestyp 2020. De olika områdestyperna är indelade enligt tre indikatorer: (i) andel personer med förgymnasial utbildning (individer 20–64 år) i området, (ii) andel personer med låg ekonomisk standard (hela befolkningen) i området, samt (iii) andel personer som har haft ekonomiskt bistånd i minst tio månader och/eller har varit arbetslösa längre än sex månader i området.²⁴

¹⁸ https://mau.se/contentassets/baf1285da97248e7a067690db4a7519a/muvah_2023-pandemins-kortsiktiga-och-langsigta-effekter.pdf

¹⁹ Øresundsinstitutet 2023

²⁰ IVAS, dvs de individer som varken arbetar eller studerar, definieras i rapporten som individer enligt BAS (befolkningens arbetsmarknadsstatus) antingen är (i) arbetslösa eller (b) inte skapar några ekonomiska avtryck efter sig och kan därför inte klassificeras som sysselsatt, arbetslös, studerande, sjuk eller pensionär. Rapporten gör ingen skillnad på om en period utan arbete eller studier är frivillig. Arbetslösa är en delmängd av de individer som varken arbetar eller studerar. Rapporten noterar att en del individer kan kategoriseras som IVAS på grund av svagheter eller fel i de administrativa källorna: till exempel kan en del individer ha flyttat från Sverige men inte avregistrerat sig (övertäckning), en del gör inte administrativa avtryck eftersom de har börjat jobba i Danmark eller Norge (gränspendlare). <https://www.scb.se/contentassets/be0d07430ac04b4a951cf96471f3d46d/ivas-28-juni.pdf>

²¹ Av dessa var cirka 30 procent utrikes födda.

²² <https://dylbw5db8047o.cloudfront.net/uploads/Barnfattigdom-i-Sverige-211206UPDATED.pdf>

²³ Situationen återspeglas också i statistik över ekonomiskt bistånd. Analyser från Malmö stads stadskontor visar att 6 procent av kvinnorna och 5 procent av männen i Malmö försörjdes genom ekonomiskt bistånd i december 2020 vilket är betydligt högre än i riket. En hög andel biståndsmottagare i Malmö är heller inget temporärt fenomen. Över hela perioden 2007–2020 har andelen biståndsmottagare varit hög. Även andelen vuxna med långvarigt bistånd är hög i Malmö (högre än samtliga i analysen utvalda jämförelsekommuner: Södertälje, Göteborg, Helsingborg). Under senare år tycks trenden gå åt rätt håll och mellan 2020 och 2021 minskade antalet hushåll med ekonomiskt bistånd till nästan samma nivåer som rådde 2012.

²⁴ Mer information om områdesindelning finns redovisat i DELMOS årsrapporter, se t.ex. <https://www.delmos.se/wp-content/uploads/2021/07/Segregation-i-Sverige.pdf>

TABELL 4. BEFOLKNING EFTER OMRÅDESTYPER 2020.

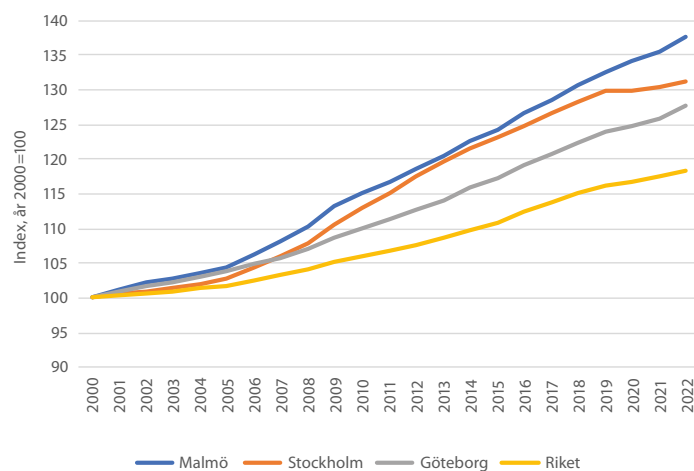
	MALMÖ		STOCKHOLM		GÖTEBORG		RIKET
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel	Andel
Områdestyp 1 – Områden med stora socio-ekonomiska utmaningar	70 301	20%	47 241	5%	71 276	12%	6%
Områdestyp 2 – Områden med socio-ekonomiska utmaningar	30 536	9%	51 992	5%	50 425	9%	8%
Områdestyp 3 – Socioekonomiskt blandade områden	85 206	25%	156 984	16%	87 944	15%	22%
Områdestyp 4 – Områden med goda socio-ekonomiska förutsättningar	145 146	42%	584 196	60%	279 292	48%	54%
Områdestyp 5 – Områden med mycket goda socioekonomiska förutsättningar	16 760	5%	135 138	14%	94 119	16%	10%
Total	347 949	100%	975 551	100%	583 056	100%	100 %

Källa: Bearbetning av statistik från Boverkets segregationsbarometer

Som framgår av tabellen bodde över 70 000 individer i hushåll i områden i Malmö med stora socio-ekonomiska utmaningar. Ytterligare dryga 30 000 bodde i områden med socio-ekonomiska utmaningar. Detta innebär att år 2020 bodde 29 procent av Malmös befolkning i områden med socio-ekonomiska utmaningar. Motsvarande siffra för Göteborgs kommun är 21 procent, Stockholms kommun 10 procent och riket 14 procent. Generellt sett är andelen utrikes födda hög inom områden med socio-ekonomiska utmaningar, vilket återspeglar att socio-ekonomisk segregation ofta sammanfaller med etnisk segregation.²⁵

1.5.3 Malmös befolkningstillväxt och befolkningssammansättning

Ett skäl till den tudelade situationen i Malmö som redovisas ovan är att Malmös befolkning växt kraftigt och att en stor del av befolkningens kvalifikationer inte matchar med det näringsliv som växer i Malmö. Från 1990–2022 har befolkningen i Malmö i arbetsför ålder (20–64) ökat med 61 procent medan dagbefolkningen (antalet personer som jobbar i Malmö kommun) ökat med omkring 40 procent.²⁶ Sett över en lång tidshorisont har med andra ord befolkningen ökat i snabbare takt än utvecklingen av jobb i Malmö.



Figur 3. Befolkningens utveckling 2000–2022. **Källa:** SCB.

²⁵ DELMOS (2022) visar att för år 2020 var över 53,3 procent av befolkningen i områden med stora socioekonomiska utmaningar utrikes födda. Samma siffra för områden med socioekonomiska utmaningar uppgick till 37,8 procent. Det är en betydligt högre andel utrikes födda än i övriga områdestyper.

²⁶ Øresundsinstittutet 2023

Figur 3 redovisar utvecklingen av Malmös befolkning sedan 2000. Malmös befolkning har ökat med över 35 procent vilket är mer än i såväl Stockholm som Göteborg, och betydligt mer än i riket som helhet.²⁷ Ökningen beror delvis på inflyttning från andra delar av Sverige och direkt från utlandet (invandring). Tillgänglig statistik visar till exempel att mellan 2002 och 2020 förändrades antalet invånare i Malmö som var födda i övriga Norden med 37,6 procent (2786 individer), antalet invånare födda i övriga Europa med 41,6 procent (13 708 individer) och antalet invånare födda i övriga världen med 163,9 procent (39 538 individer). Som påpekats tidigare är Malmö en global stad med 186 nationaliteter i befolkningen.

Tabell 5 presenterar befolkningen 20-64 år Malmö i slutet av 2021 efter utbildning och bakgrund. Tabellen visar att över 90 000 individer i Malmö, 43,5 procent av Malmös befolkning, är utrikes födda och att ytterligare dryga 17 000 (8 procent) är inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Tillsammans utgör dessa grupper över hälften av Malmös totala befolkning 20-64 år.

TABELL 5. BEFOLKNING I MALMÖ 2021-12-31 EFTER UTBILDNING OCH BAKGRUND, 20-64 ÅR.

	Förgymnasial utbildning kortare än 9 år	Förgymnasial utbildning 9 år	Gymnasial utbildning högst 2-årig	Gymnasial utbildning 3 år	Eftergymnasial utbildning kortare än 3 år	Eftergymnasial utbildning 3 år eller längre (exkl. forskarutbildning)	Forskarutbildning	Uppgift saknas	Total
	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal	Antal
Utrikes född	8432	8137	15 685	13 978	13 859	23 236	1306	9701	94 334
Inrikes född med två utrikes föräldrar	64	1897	1648	5965	3240	4222	59	231	17 326
Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	38	1305	1532	4200	2929	5046	157	109	15 316
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	102	4960	9832	20 229	17 261	35 750	1343	253	89 730
Totalt	8636	16 299	28 697	44 372	37 289	68 254	2865	10 294	216 706
	Andel av total	Andel av total	Andel av total	Andel av total	Andel av total	Andel av total	Andel av total	Andel av total	Andel av total
Utrikes född	8,9	8,6	16,6	14,8	14,7	24,6	1,4	10,3	8,9
Inrikes född med två utrikes föräldrar	0,4	10,9	9,5	34,4	18,7	24,4	0,3	1,3	0,4
Inrikes född med en inrikes och en utrikes född förälder	0,2	8,5	10,0	27,4	19,1	32,9	1,0	0,7	0,2
Inrikes född med två inrikes födda föräldrar	0,1	5,5	11,0	22,5	19,2	39,8	1,5	0,3	0,1
Totalt	4,0	7,5	13,2	20,5	17,2	31,5	1,3	4,8	4,0

Källa: Stadskontoret, Malmö stad.

Tabellen visar också att utbildningsnivån hos stadens befolkning inte är i paritet med efterfrågan hos näringslivet. Omkring 33 procent av befolkningen har en eftergymnasial utbildning på minst tre år. Detta kan jämföras med att 36 procent av dagbefolkningen i Malmö, dvs. personer som jobbar i Malmö, har en eftergymnasial utbildning på minst tre år (se Tabell 3). 98 000 individer mellan 20-64 år, 45 procent av den totala befolkningen inom samma åldersintervall, saknar eftergymnasial utbildning, och nästan 25 000 individer (12 procent av Malmös befolkning 20-64 år) har endast förgymnasial utbildning.

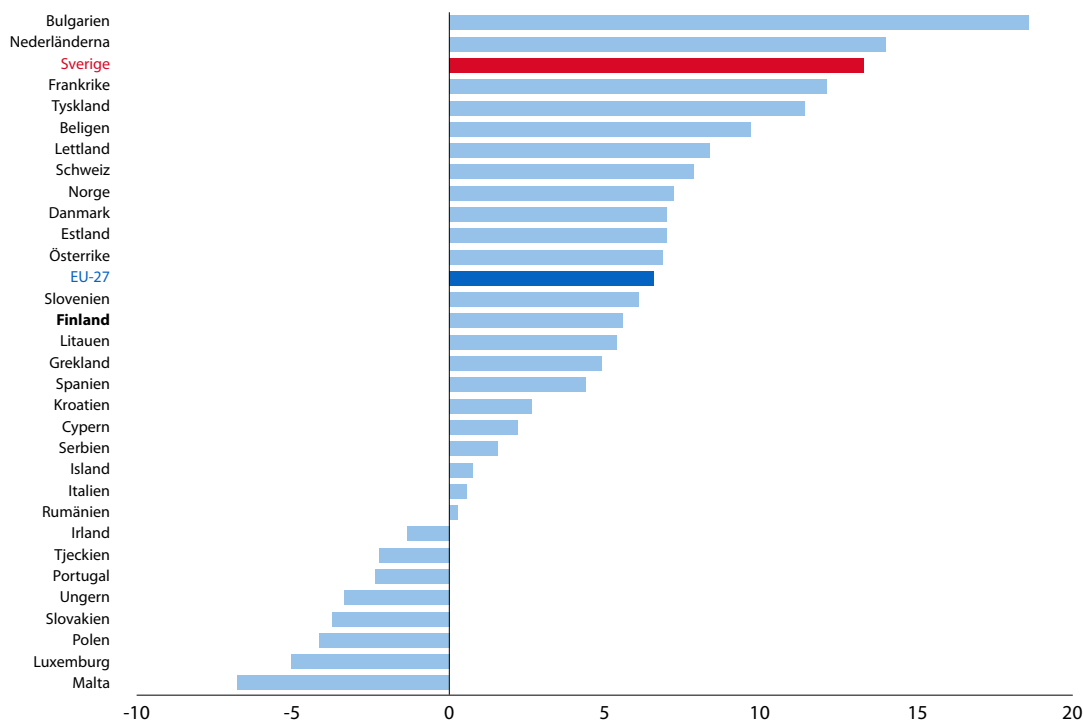
²⁷ https://filer.skane.se/kommunrapporter/Kommunrapport_Malmo.html#7_Företagande

Samtidigt finns det skillnader mellan grupper av Malmös befolkning. Som framgår av tabellen utgörs 72 procent av Malmös befolkning 20-64 år med högst förgymnasial utbildning av individer som är utrikes födda eller har två utrikes födda föräldrar.

Detta betyder att det finns ett glapp mellan näringslivsstrukturen i Malmö och Malmös befolkning. En stor del av Malmös befolkning är inte rustad för det näringsliv som vuxit fram i Malmö. Det är det kunskapsintensiva näringslivet som vuxit snabbast i Malmö, och huvuddelen av de jobb som vuxit fram i staden under de senaste decennierna sysselsätter individer med lång eftergymnasial utbildning. Dessutom är 40 procent av de som jobbar i Malmö inpendlare från andra kommuner. Tittar man på arbetslösheten i Malmö har den framför allt ökat för individer med en grundskoleutbildning som högst avklarade utbildning och för utrikes födda individer (i synnerhet för de födda utanför Europa och andra västländer).²⁸ Malmö stads stadskontor har också identifierat individer med högst förgymnasial utbildningsnivå, individer med flyktningbakgrund samt individer med kort vistelsetid i Sverige som individer med särskilt hög utsatthet på arbetsmarknaden. Underlag från Malmö stads stadskontor visar också att, i förhållande till andra socioekonomiskt liknande kommuner, tycks arbetslösheten i Malmö inte drivas av en överrepresentation av utsatta grupper i Malmö, utan framför allt av högre arbetslöshet inom grupperna.

Samtidigt ska det noteras att Malmö inte är ensam med att brottas med hög arbetslöshet och låg förvärvsgrad, inte minst bland utrikes födda, även om problemet är särskilt påtagligt i Malmö. Integration av utrikes födda på arbetsmarknaden är i högsta grad en nationell utmaning.

Efter Bulgarien och Nederländerna är Sverige det land i Europa med störst skillnad i sysselsättningsgrad mellan inrikes och utrikes födda. Skillnaden i sysselsättningsgrad mellan utrikes och inrikes födda (20-64 år) i Sverige 2022 uppgick till 13,3 procent (inrikes födda hade en sysselsättningsgrad på 85,7 procent och utrikes födda på 72,4 procent). Detta kan jämföras med ett snitt för EU27 på 6,6 procent. (se figur 4).²⁹



Figur 4. Sysselsättningsgap mellan inrikes och utrikes födda, år 2022. **Källa:** Ekonomifakta.

²⁸ Se t.ex. <https://malmo.se/Tillvaxtkommissionen/Kunskapsunderlagsrapporter/Malmos-arbetsmarknad-och-arbetsloshet.html>

²⁹ Sysselsättningsgraden visar hur stor andel av befolkningen som är sysselsatt. (<https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Arbetsmarknad/Integration/Sysselsattningsgrad---internationellt/?graph=/20726/1/all/>)



Fotograf: Fredrik Johansson

1.6 URBANISERING, GLOBALISERING, TEKNIKUTVECKLING OCH JOBBPOLARISERING – EN KORT ÖVERSIKT

Att det kunskaps- och teknikintensiva näringslivet i Malmö har vuxit särskilt starkt de senaste decennierna och att det följaktligen i första hand är sysselsättning av arbetskraft med höga kvalifikationer som ökat är i sig inget konstigt. Det är en del av strukturomvandlingen som präglad, och fortfarande präglad, Sverige såväl som flera andra OECD-länder. Detta gäller i synnerhet städer och stadsregioner. Detta avsnitt presenterar en kort översikt av sambanden mellan urbanisering, teknikutveckling, globalisering och jobbpolarisering.³⁰

1.6.1 Städer som "produktionsmiljöer"

Flera trender har under senare årtionden bidragit till att förstärka städernas roll som produktionsmiljöer. Internationell forskning pekar på att den teknologiska utvecklingen, inte minst digitaliseringen, och globaliseringen har varit avgörande i att förskjuta många OECD-ekonomiers komparativa fördelar mot kunskapsintensiv verksamhet. Utvecklade ekonomier går mot allt starkare inslag av kunskap, teknologi och tjänster samt en förhöjd relativ efterfrågan på välutbildad arbetskraft.³¹

³⁰ Genomgången baseras på längre forskningsöversikter som presenteras i Andersson (2018) och Andersson och Larsson (2017, 2018).

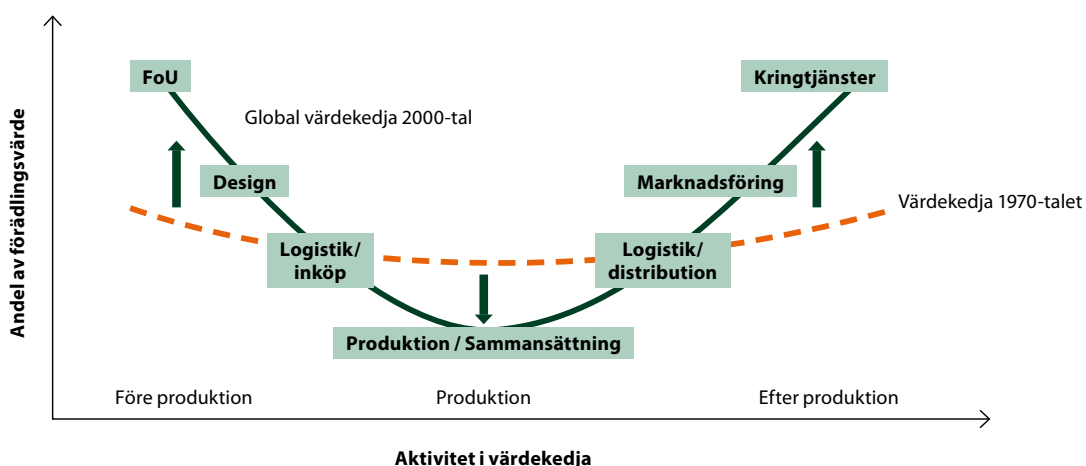
³¹ Goldin och Katz 2008; Autor m fl, 2003; Levy och Murnane, 2004

Forskning visar till exempel att den teknologiska utvecklingen under lång tid har varit, och fortfarande är, ”skill-biased” i den mening att den har stimulerat såväl löner som sysselsättning för högutbildad arbetskraft, samtidigt som den har försämrat utsikterna för delar av den mindre kvalificerade arbetskraften.³² I boken *The New Division of Labor – how computers are creating the next job market* (2004) menar Frank Levy och Richard Murnane att datorer och automation innebär en växande efterfrågan på arbetskraft med kognitiva förmågor och förmåga att hantera icke rutinartade arbetsuppgifter. Forskningen har också dokumenterat ett växande lönegap mellan arbetskraft med hög och låg utbildning.³³

Samtidigt har globaliseringen i kombination med den teknologiska utvecklingen förstärkt konkurrensen från länder med låga produktions- och lönekostnader, och tillika ökat möjligheten för företag att dela upp värdekedjorna och förlägga olika steg i produktionskedjan i enlighet med globala komparativa fördelar. Under 1990-talet öppnade dessutom flera länder i Östeuropa och Asien sina gränser och integrerades i den globala ekonomin. Denna utveckling har inneburit att många OECD-länder har erfarit att arbetskraftsintensiv produktionsverksamhet med relativt stort inslag av manuella och mer rutinartade arbetsuppgifter gradvis har förskjutits mot länder med lägre lönekostnader.

Baldwin (2013 och 2016) diskuterar framväxten av globala värdekedjor (dvs. global fragmentering av olika steg i värdekedjor) och menar att de möjliggjorts av två så kallade ”frikopplingar”. Den första frikopplingen påbörjades när ångmaskintekniken radikalt sänkte transportkostnaderna. Den andra frikopplingen möjliggjordes av framstegen av informations- och kommunikationsteknologi (IKT) och den moderna digitaliseringen, som gjorde det möjligt att koordinera en geografiskt separerad produktionskedja.

Framväxten av globala värdekedjor, där verksamheter som är känsliga för arbetskraftskostnader till stor del har förlagts i länder med låga arbetskraftskostnader, har inneburit att näringslivet i länder som Sverige i ökande utsträckning har inriktats mot verksamheter i ”ändarna” av globala värdekedjor (se figur 5). Detta är i första hand verksamheter före produktion, t.ex. design, FoU och annan verksamhet och tillika marknadsföring och kringtjänster. Gemensamt för dessa verksamheter är höga andelar av värdekedjans förädlingsvärde och tillika hög relativ efterfrågan på välutbildad arbetskraft.



Figur 5. Globala värdekedjor (Smilecurve).

³² Nickel och Bell, 1995, Autor m fl, 2003, Goldin och Katz 2010

³³ Goldin och Katz 2008



Detta betyder att såväl teknikutvecklingen (inte minst digitaliseringen) som globaliseringen (framväxten av globala värdekedjor) har drivit Sverige och andra OECD-ekonomier mot ett mer kunskaps- och teknikdrivet näringsliv med ett stort inslag av tjänster och tjänsteutveckling.

Hur kopplar detta an till att städer har blivit mer relevanta som produktionsmiljöer? Det enkla svaret är att de branscher, verksamheter och funktioner som Sverige och flera andra OECD-länder idag har sina komparativa fördelar inom är sådana branscher som tenderar att lokalisera sig i städer. Idag ses städer ofta som en arena för kunskapsutbyte och innovation. Kunskapsintensiva och utvecklingsorienterade industri- och tjänsteföretag söker sig ofta till större stadsregioner och regioncentra. Dessa platser förmår erbjuda den mångfald av stödtjänster, kunskapsintensiv arbetskraft och internationella kontaktytor och transportnät som modern verksamhet efterfrågar.³⁴

En viktig aspekt är att den typ av arbetskraft som teknikutvecklingen i huvudsak premierar, dvs. högkvalificerad och välutbildad arbetskraft, har en tendens att koncentreras i städerna. Utbudet av arbetskraft som kunskapsintensiv verksamhet efterfrågar är kort sagt särskilt god i och omkring större städer. För det andra pekar såväl internationell som svensk forskning på att det i första hand är kunskapsintensiv verksamhet som drar nytta av att vara lokaliserade i urbana miljöer.³⁵

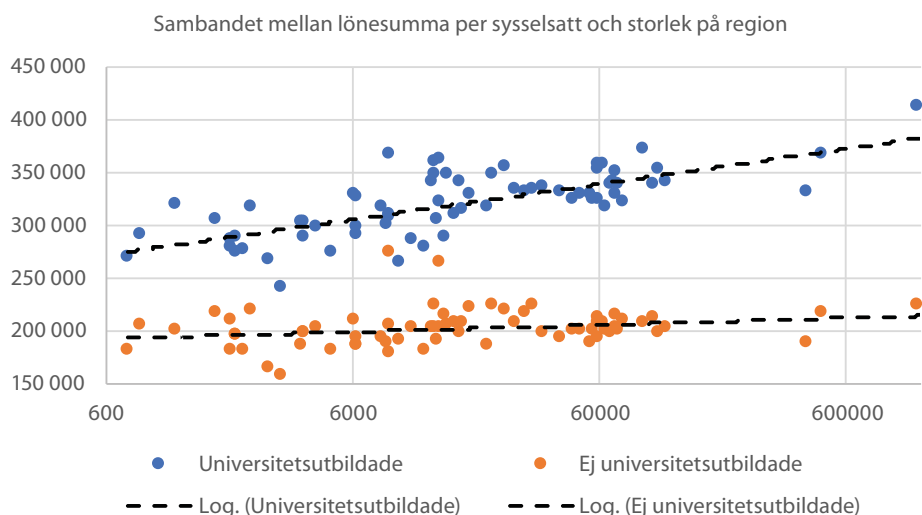
Ekonomer menar att städer, genom rumslig koncentration av företag och individer, ger upphov till så kallade agglomerationsekonomier. Detta avser produktivitetfördelar som uppstår genom tre mekanismer: lärande, matchning och delning. Enkelt uttryckt avser lärande att städer, genom täthet av människor och företag, gynnar spridning av kunskap, information och idéer som har en positiv effekt på produktivitet såväl som innovation. Tätheten gör matchningen snabbare och mer effektiv. I en större stad är det enklare för arbetstagare att hitta en passande arbetsgivare. På motsvarande sätt är det enklare för företag att hitta en passande arbetstagare. Delning bygger på att en koncentration av individer och företag i geografin medför ökat underlag för utveckling av gemensamma resurser som, till ett rimligt pris, kan användas av alla inom agglomerationen (till exempel en tunnelbana). Internationell forskning visar att det främst är kunskaps- och innovationsorienterad verksamhet som drar nytta av dessa agglomerationsekonomier.^{36,37}

³⁴ I detta sammanhang bör också betydelsen av tillgänglighet till internationell flygplats betonas. Internationell forskning visar att flygkapacitet är viktigt för att attrahera företag och enheter av företag till en region (Brueckner 2003, Percoco 2010, Sellner and Nagl 2010). Det finns undersökningar som pekar på att anställda i kunskapsintensiva verksamheter flyger omkring 1,6 gånger så ofta som anställda i traditionella sektorer (Button och Taylor 2002). Bel och Fageda (2008) visar i en analys av urbana regioner i Europa att tillgång till direkta non-stop interkontinentala flighter är en viktig faktor i regionernas förmåga att attrahera huvudkontor. De drar följande slutsats (ibid, s.492): "Regional policies aimed at attracting headquarters of large firms (and other knowledge-intensive activities) must promote the development of international airports. In particular, investments to expand and/or improve their capacity and possibly the implementation of commercial strategies to attract major airlines are critical factors for the success of these policies". Malmös attraktivitet för kunskapsintensiv verksamhet kan ur detta perspektiv delvis förklaras av den fasta förbindelsen till Köpenhamns flygplats.

³⁵ Audretsch och Feldman 1996; Bacolod, Blum och Strange 2009; Andersson, Larsson och Klaesson 2014

³⁶ Till exempel är lärandemekanismen mer betydelsefull för kunskapsintensiva branscher. Matchningseffekten är också sannolikt mer betydelsefull för arbetskraft med lång utbildning, eftersom en lång utbildning ofta är förknippad med en starkare specialisering. Samtidigt kan matchningseffekten också antas vara viktigare för kunskapsintensiv verksamhet, eftersom den efterfrågar välutbildad arbetskraft med en mer specialiserad kompetens.

³⁷ Se t.ex. Andersson m.fl. 2014.



Figur 6. Samband mellan löner (lönesumma per sysselsatt) och regionstorlek för sysselsatta med lång respektive kort utbildning i svenska arbetsmarknadsregioner.

En avspegling av att det i första hand är kunskapsintensiv verksamhet som får produktivetsfördelar av att lokalisera sig i större städer (och därmed koncentreras till sådana städer) är att löner för välutbildad arbetskraft ökar med regionstorlek i betydligt högre grad jämfört med arbetskraft med lägre utbildning. Figur 6 visar sambandet mellan lönesumma per sysselsatt och storlek på region för arbetsmarknadsregioner i Sverige. Figuren visar att sambandet är starkt positivt för högutbildad arbetskraft, men endast svagt positivt för lågutbildad arbetskraft. De produktivetsfördelar som kunskapsintensiv verksamhet och arbetskraft åtnjuter i större städer är en av förklaringarna till detta samband.

En konsekvens av detta är att skillnaderna i löner mellan hög- och lågutbildade är större i större städer. En förklaring till att större städer och regioner, som Malmö, har större skillnader i löner mellan hög- och lågutbildade kan med andra ord förklaras av de mekanismer som presenterats ovan. Utöver detta visar internationell forskning att jobbpolarisering, dvs. att sysselsättningsandelarna i hög- och låglönejobb ökar samtidigt som de minskar i jobb med mer genomsnittliga löner³⁸, är särskilt påtaglig i städer³⁹. Ett skäl till detta är att kunskapsintensiv verksamhet, som är koncentrerad i större städer, har en ökande relativ efterfrågan på högutbildad arbetskraft samtidigt som företagen tenderar att investera mer i IT och digitalisering jämfört med företag i mindre städer. Detta driver på en process där jobb i ”mitten” på arbetsmarknaden (rutinartade jobb) uppvisar en snabbare nedgång samtidigt som efterfrågan på högutbildad arbetskraft med icke-rutinartade kognitiva uppgifter ökar. Detta kompletteras av en serviceinriktad låglönetjänstesektor. Tillsammans bidrar detta till inkomstskillnader i städer. Ökande inkomstskillnader mellan arbetstagare i städer kan med andra ord kopplas till teknikutveckling och breda strukturförändring i ekonomin som yttrar sig särskilt tydligt i städer.

1.6.2 Städer som ”konsumtionsmiljöer”

Samtidigt som utvecklingen av teknologi och globalisering har inneburit att städer blir viktigare som produktionsmiljöer, finns det också empiriska belägg för att städerna har blivit viktigare som konsumtionscentra. Argumentet gör gällande att städer ger fördelar med avseende på konsumtion i form av detaljhandel, kultur och nöjesliv, och att individers preferenser för denna typ av konsumtion har ökat över tid. Individer tycks helt enkelt sätta stort värde på att bo med hög tillgänglighet till stadens utbud av affärer, restauranger, barer, kultur och nöjesliv.⁴⁰

³⁸ Adermon och Gustavsson 2015

³⁹ Eeckhout m.fl. 2021, Dauth 2014

⁴⁰ Storper och Manville, 2006; Glaeser och Gottlieb, 2006; Nathan och Urwin, 2005

1.6.3 Sammanfattande kommentarer

Koncentration av kunskapsintensiv verksamhet till städer och växande jobbpolarisering (i synnerhet i städer) är ett internationellt fenomen som kan kopplas till globala krafter. Det är ett resultat av en strukturomvandling som drivs av såväl teknologiska skiften som globalisering, och innebär att städernas roll som produktionsmiljöer har blivit mer framträdande. Sveriges komparativa fördelar finns idag i branscher och verksamheter som attraheras till urbana miljöer, och individer och hushåll (i synnerhet högutbildade) koncentreras till storstadsregioner dels för tillgång till jobb, dels för de konsumtionsmöjligheter som städerna erbjuder. I den internationella forskningslitteraturen används ibland begreppet ”resurgent cities” för att beskriva denna trend, och flera författare menar att den globala ekonomin idag kännetecknas av att stora kunskapsintensiva städer bildar ett nytt och väsentligt lager i ”kunskapsekonomin”.⁴¹

En konsekvens av denna utveckling är att storstadsregionerna i allt väsentligt är viktiga för länders förmåga att attrahera, utveckla och behålla ekonomisk aktivitet – i synnerhet kunskapsintensiv verksamhet – inom dess gränser. När multinationella företag såväl som nationella företag gör strategiska val avseende lokalisering av olika kunskapsintensiva verksamheter, t.ex. huvudkontor eller utvecklingsverksamhet, jämförs ofta regioner utifrån ett globalt perspektiv. Storstadsregioner i Sverige, som till exempel Malmö, Stockholm och Göteborg, jämförs med storstadsregioner internationellt, t.ex. Boston, Seattle, Montreal, Hamburg, Berlin och London. Storstadsregionernas internationella ställning och position (eller ”konkurrenskraft”), är därför ett väsentligt perspektiv i diskussioner kring länders förmåga att attrahera investeringar och kapital, såväl humankapital som finansiellt kapital.

Malmös utveckling är följaktligen inte bara viktigt för Malmö och Malmös befolkning. Malmös utveckling är väsentlig för den bredare arbetsmarknadsregionen i sydvästra Sverige såväl som för Sverige som helhet. Sveriges konkurrenskraft och förmåga att attrahera investeringar är avhängigt att landet har starka storstadsregioner, och Malmö är tillväxtmotorn i en av landets tre storstadsregioner.

1.6.4 Kommer allt att förändras?

Städernas roll har vid flera tillfällen debatterats flitigt. På 1990-talet när informations- och kommunikationsteknologin förfinades och spreds i ekonomin var det vanligt med argument om att det skulle innebära ”death of cities”.⁴² Som påpekats ovan blev dock utvecklingen den omvända – sedan 1990-talet har städer, i synnerhet storstäder, snarare stärkt sin roll som produktions- och konsumtionsmiljö.

Idag finns det en livlig diskussion om konsekvenser av distansarbete⁴³, nya sätt att organisera globala värdekedjor⁴⁴, framtida arbeten och betydelsen av ny teknik, inte minst artificiell intelligens (AI), och vad det kan betyda för städernas framtida utveckling. Mycket har också hänt sedan Tillväxtkommissionen påbörjade sitt arbete. Några exempel är stigande elpriser, inflation, framsteg inom teknik (t.ex. AI) och växande geopolitiska spänningar.

Tillväxtkommissionen har inte haft möjlighet att genomföra en systematisk framtidsspaning i ljuset av de utvecklingar som just nu präglar samhället i stort. Mycket talar dock för att städer även framgent kommer att vara synnerligen relevanta, både som produktions- och konsumtionsmiljöer. Det finns inget som pekar på att drivkrafterna bakom städernas utveckling kommer att förändras radikalt inom överskådlig tid.

⁴¹ Glaeser, 2011; Moretti 2012

⁴² Glaeser 1998

⁴³ Se t.ex. <https://www.scc.org.uk/resources/news-and-insights/cities-will-be-back-after-the-pandemic/>

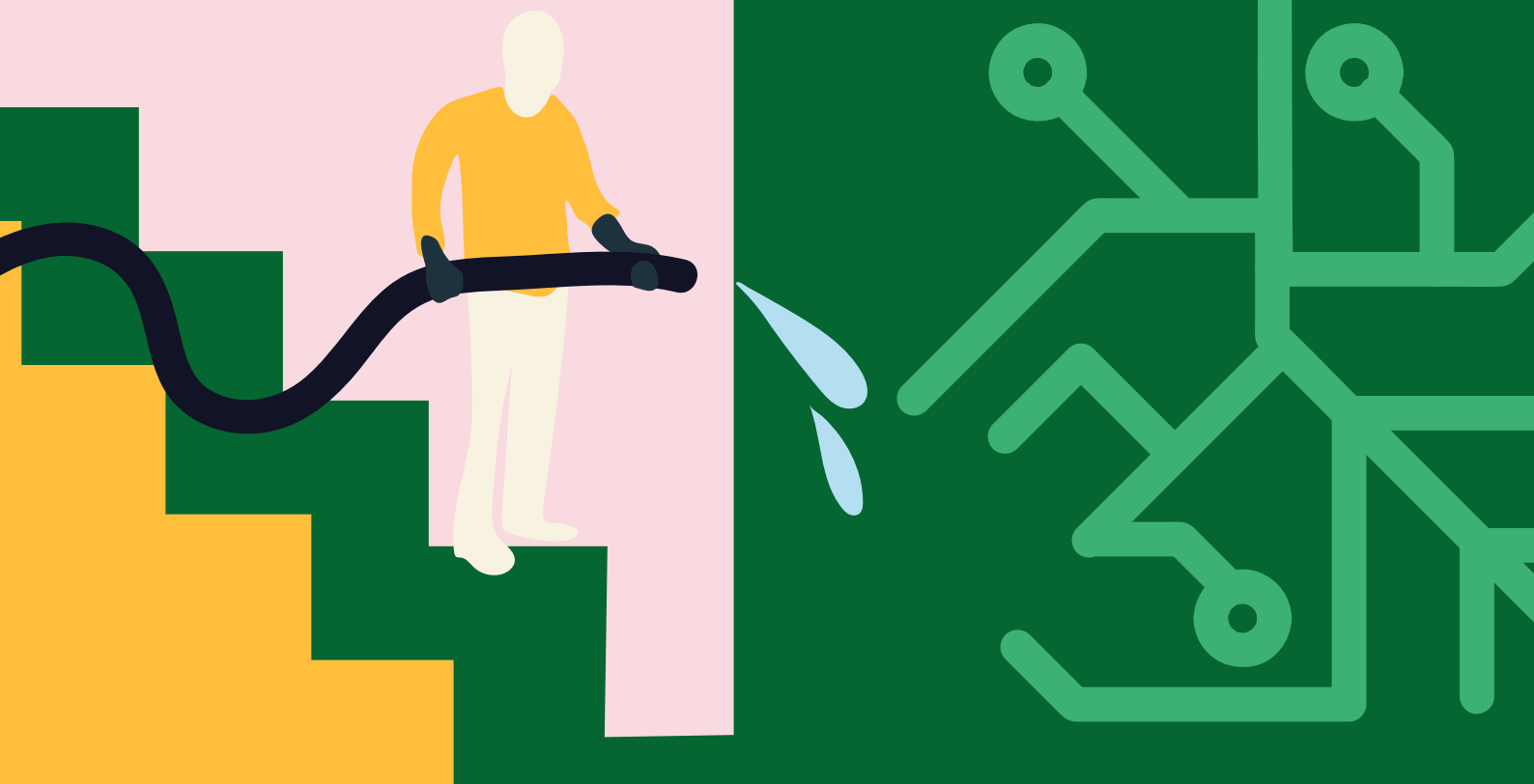
⁴⁴ Se Andersson och Deiacio (2022) för en översikt och framtidsspaning om globala värdekedjor.



Fotograf: Pierre Ekman, Fastighets- och gatukontoret, Malmö stad

2

Områden och åtgärdsförslag



2.1 NÄRINGSLIV OCH ENTREPRENÖRSKAP

Tillväxt och entreprenörskap i näringslivets alla delar bidrar till att skapa en inkluderande arbetsmarknad i Malmö. I detta kapitel presenteras Tillväxtkommissionens åtgärdsförslag som inriktar sig på förutsättningarna och villkoren för näringslivets utveckling och entreprenörskap. Förslagen på detta område har två huvudsakliga syften: (i) att understödja och ytterligare stärka den starka utvecklingen av Malmös privata näringsliv samt att (ii) underlätta för fler av stadens invånare att ta del av tillväxten genom sysselsättning och företagande.

Det övergripande budskapet är följande: Malmös näringsliv växer och Malmö stad har under flera år genomfört en rad satsningar som har skapat goda förutsättningar för näringslivets utveckling. Liksom i andra större städer, nationellt såväl som internationellt, är det i första hand det kunskaps- och teknikintensiva näringslivet som har vuxit. Idag finns ett livskraftigt privat näringsliv och goda möjligheter för fortsatt expansion och utveckling. Kommissionen har identifierat en rad åtgärdsförslag som ytterligare kan stärka Malmös attraktionskraft för nya investeringar och stadens villkor för innovativt företagande och entreprenörskap – detta handlar om att bra kan bli bättre.

Samtidigt vill Tillväxtkommissionen betona att Malmö inte kan förlita sig på att tillväxten i den kunskaps- och teknikintensiva delen av ekonomin löser Malmös problem med hög arbetslöshet och högt utanförskap. Malmö stad bör arbeta brett med att förbättra ramvillkor och förutsättningar för tillväxt i alla delar av näringslivet och i alla delar av staden, och tillika stärka förutsättningarna för företagande och entreprenörskap. Det är ett viktigt led i arbetet med att stärka förutsättningarna för en mer inkluderande tillväxt och en konsolidering av de två berättelser om Malmö som beskrivits inledningsvis.

2.1.1 Jobbpolarisering

Internationell forskning pekar på att teknikutvecklingen och globaliseringen har inneburit att många städer (framför allt i OECD-länder) har utvecklat en polariserad arbetsmarknad: medelkvalificerade jobb minskar samtidigt som högteknologiska och högkvalificerade sektorer med höga löner och serviceinriktade lågkvalificerade sektorer med låga löner ökar. Jobben i båda ”ändar” tenderar att växa medan jobben i ”mitten” tunnas ut.

Att man bevittnar en jobbpolarisering i Malmö såväl som i andra svenska storstäder är en del av en strukturomvandling i ekonomin som helhet. Polariseringsen i sig behöver inte vara något problem utan kan ses som en indikation på att förändringstrycket har varit och är som störst i mitten av lönedistributionen. Forskning, bland annat på svenska data, pekar på att en stor del av den sjunkande mitten i lönedistributionen beror på så kallad jobbuppgredning, dvs. en form av social rörlighet som gör att människor får bättre betalda jobb.

I Malmö har utvecklingen av näringslivet och befolkningen inneburit ett växande matchningsproblem: utbildningsnivån och kvalifikationerna hos en stor del av Malmös befolkning matchar inte efterfrågan i det växande näringslivet. I kunskapsunderlagsrapporten *Malmös arbetsmarknad och arbetslöshet* framkommer att Malmö, i likhet med Göteborg och Stockholm, har en överrepresentation av hög- och medelkvalificerade branscher jämfört med riket. Rapportens analyser över utvecklingen av nattbefolkning (de som bor i kommunen och har ett jobb) från 2008 till 2017 visar att andelen högkvalificerade jobb ökar samtidigt som andelen medelkvalificerade jobb minskar. Malmö sticker dock ut genom att även andelen lågkvalificerade jobb minskar.⁴⁵

Tillväxt och entreprenörskap i näringslivets alla delar bidrar till att skapa en inkluderande arbetsmarknad i Malmö.

⁴⁵ Kunskapsunderlagsrapporten visar också att i jämförelsekommuner med en liknande andel utrikes födda (Södertälje, Botkyrka och Landskrona) kan man också se en tydlig ökning av andelen lågkvalificerade jobb – en utveckling som med analyser av nattbefolkningen inte är synlig i Malmö för samma period (2008–2017).

Tillverkningsindustrin, som traditionellt utgjort en bransch som är sysselsättningsintensiv och anställt relativt många personer med lägre utbildning och kvalifikationer, har också minskat i snabb takt i Malmö. Malmö har idag en förhållandevis låg andel tillverkningsindustri jämfört med socio-ekonomiskt liknande kommuner.⁴⁶ Det är viktigt att notera att rapportens analyser inte betyder att det inte finns lågkvalificerade branscher som växer i Malmö.⁴⁷ Hotell- och restaurangverksamhet har till exempel varit en av de snabbast växande branscherna i Malmö de senaste tio åren.⁴⁸ Tillika visar analyserna av dagbefolkningens utveckling mellan 2000 och 2020 som presenterats tidigare att flera tjänstebranscher med låg kunskapsintensitet har vuxit kraftigt i Malmö.

2.1.2 För få lågkvalificerade jobb

Hur man än analyserar data över utvecklingen i Malmö står det dock klart att bristen på lågkvalificerade jobb är ett problem för Malmö.⁴⁹ En del av utmaningen för inkluderande tillväxt i Malmö är att andelen lågkvalificerade jobb inte växer i tillräcklig omfattning och att många av de som bor i staden inte är rustade för de jobb som skapas i det växande kunskapsintensiva näringslivet. Daunfeldt m.fl. (2019) visar att över 70 procent av utrikes födda från icke-västerländska länder jobbar inom service- och tjänstesektorn. Forslund m.fl. (2017) visar att fler utrikes födda jobbar inom servicesektorn och i småföretag.

2.1.3 Malmö har flera styrkeområden

Flera olika aktörer pekar på att Malmö har ett antal styrkeområden som har vuxit fram över tid. Øresundsinstytutet (2023) pekar i sin rapport på bredden i de ”kluster” som har växt och fortsätter att växa fram i Malmö och lyfter fram nio starka kluster: ICT, dataspel (gaming), handel, livsmedel (Foodtech), Life Science, försvar och säkerhet, heminredning, finans och försäkring samt bil och fritid.

Rapporten konstaterar också att *Huvudkontor* är ett styrkeområde och lyfter fram de 100 etableringar av huvudkontor och relaterad kontorsverksamhet i staden sedan år 2000. Øresundsinstytutet menar att det också är Malmös största framgång sett till jobbskapande, och att Malmö till stor del utvecklats till en stor handels-, kontors- och kunskapsstad.

2.1.4 Mer riktad lokal näringspolitik?

Mot denna bakgrund är det måhända lätt att förvänta sig att Tillväxtkommissionen ska föreslå åtgärder som inriktar sig på en form av lokal aktiv näringspolitik i syfte att dels stödja enskilda branscher och typer av företag för att utveckla lågkvalificerade jobb i staden⁵⁰, dels riktade satsningar för att stärka specifika kluster, branscher eller framväxande specialiseringar.

Är då en av lösningarna mer riktad lokal näringspolitik? Kommissionens slutsats kring denna fråga är att riktad näringspolitik inte är rätt väg att gå – varken när det gäller att stärka och bibehålla den starka utvecklingen i det kunskaps- och teknikintensiva näringslivet eller när det gäller att stärka förutsättningarna för lågkvalificerade jobb. Riktade insatser kan under vissa förutsättningar vara motiverat, men kommissionen menar att Malmö stad i första hand behöver fortsätta arbetet med att stärka de generella förutsättningarna för företagande och utveckling i alla delar av näringslivet.

Skälen till detta är följande: ett fortsatt växande kunskaps- och teknikintensivt näringsliv som framför allt skapar och efterfrågar högkvalificerade jobb i den övre delen av lönedistributionen, förutsätter grundläggande villkor för företagande som är så goda som möjligt och mäter sig med andra regioner. Den tekniska utveckling som en stor del av Malmös näringsliv grundar sig på sker på flera olika fronter.

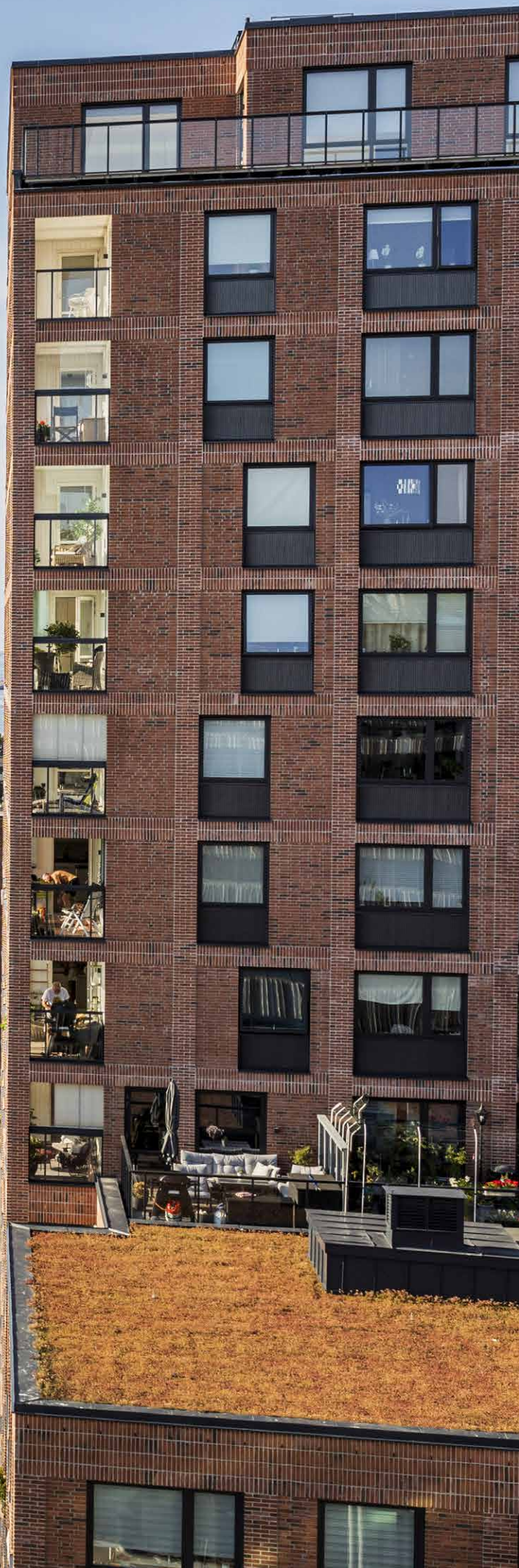
⁴⁶ Malmö stads stadskontor, 2022

⁴⁷ Enskilda branscher kan växa snabbt även om det inte slår igenom i genomsnittet för lågkvalificerade branscher. Det ska också noteras att analysen studerar nattbefolkning (inom vilka branscher Malmöborna jobbar) vilket innebär att om en bransch växer i Malmö genom att anställa personer som bor i andra kommuner (inpendlare) så ger det inget avtryck i nattbefolkningen.

⁴⁸ Malmö stads stadskontor, 2022

⁴⁹ Skälen till utvecklingen i Malmö med avseende på nattbefolkningen är svåra att slå fast. Rapporten lyfter tre potentiella orsaker som inte utesluter varandra: (i) minskad arbetspendling till Danmark, (ii) segregation (brist på språkkunskaper och nätverk gör det svårt att hitta och kvalificera sig för lågkvalificerade jobb), och (iii) sjunkande relativa inkomster i invandratäta områden (gör det svårt för service, handel och hantverkstjänster att expandera).

⁵⁰ Om det är ett problem med matchning mellan näringslivsstrukturen och befolkningens kvalifikationer och utbildning kan det framstå som logiskt att aktivt försöka styra näringslivsstrukturen. Rapporten *Malmös arbetsmarknad och arbetslöshet* menar också att det är osannolikt att utbildningsåtgärder och arbetsmarknadsåtgärder ensamma kan lösa Malmös arbetsmarknadsproblem och utmaningar med inkluderande tillväxt. Betydelsen av fler lågkvalificerade jobb betonas.



Riktade politiska insatser för att ”välja vinnare” eller identifiera ”nästa stora grej” riskerar att skapa undanträngningseffekter eller enbart leda till ökade kommunala kostnader.⁵¹ Om specifika branscher och företag premieras, riskerar andra att hamna utanför. Dessutom är teknikutvecklingen snabb och kommuner, precis som näringslivet självt, har bristfällig kunskap om framtida styrkeområden. För den delen av näringslivet som skapar fler lågkvalificerade jobb är det också grundläggande förutsättningar för alla typer av företag, i kombination med sänkta trösklar för att starta och driva företag, som kan skapa nya arbetstillfällen och vägar in på arbetsmarknaden.

2.1.5 Goda ramvillkor för alla delar av näringslivet

De grundläggande ramvillkoren för företagande i en stad är centrala och har fördelen att de gynnar alla typer av företag: ett tech-baserat startup i Västra Hamnen såväl som en second-handbutik eller ett café i andra delar av Malmö. De gynnar också företagande hos alla delar av befolkningen oavsett kön, ålder och bakgrund. En stor del av näringspolitiken under 2000-talet har generellt sett betonat tillväxtföretag, tekniskdrivna start-ups och scale-ups. De utgör viktiga delar av näringslivet, men om tillväxten ska spridas och ge avtryck i hela staden är villkoren för företagande i samtliga delar av näringslivet väsentliga. Det är sant för Sverige som helhet, men det är också synnerligen relevant för en tudelad stad som Malmö där en stor del av stadens befolkning står långt ifrån den växande kunskaps- och teknikintensiva delen av näringslivet.

Att utveckla förutsättningarna och ramvillkoren för näringslivet är också en viktig del i arbetet med att stärka och understödja den positiva utvecklingen av näringslivet i Malmö. Strukturomvandlingen av Sveriges näringsliv till följd av teknikutvecklingen och globaliseringen har under lång tid gynnat landets större städer, inklusive Malmö. De funktioner och branscher som Sverige och andra OECD-länder har utvecklat komparativa fördelar inom är verksamheter som i stor utsträckning dras till städer och stadsregioner. Även om utvecklingen varit och är stark i Malmö, framför allt sedan början på 2000-talet, är det viktigt att komma ihåg att ekonomin är i ständig förändring. Teknikutvecklingen är snabb och mycket pekar på att ekonomin och samhället i stort är mitt uppe i en strukturomvandling mot nya (inte minst digitala) affärsmodeller, omställning mot klimatsmarta lösningar och elektrifiering. Tillväxtkommissionens bedömning är att Malmö har mycket goda förutsättningar att fortsätta vara en relevant och attraktiv plats för ett kunskaps- och teknikintensivt näringsliv men har också identifierat ett antal åtgärder för att ytterligare stärka Malmös förutsättningar.

Det ska också noteras att Malmös fasta förbindelse med Köpenhamn och närheten till övriga Danmark, samt den kommande fasta förbindelsen mellan Danmark och norra Tyskland (Fehmarn-Bält), skapar goda förutsättningar men stärker samtidigt behovet av att Malmö klarar av att erbjuda goda ramvillkor relativt såväl Köpenhamn/Danmark som norra Tyskland (Kiel/Hamburg). Samtidigt som den fasta förbindelsen till Danmark och i förlängningen även norra Tyskland kan sägas tala för Malmö som lokaliseringsort genom förbättrad tillgänglighet, gäller också det omvända – norra Tyskland kan bli ett mer intressant alternativ för lokalisering. Den ”institutionella konkurrensen” kan sägas hårdna: ramvillkor och grundläggande förutsättningar relativt ”konkurrerande” städer och regioner i Danmark och norra Tyskland blir allt viktigare.

2.1.6 Vad är ramvillkor för näringslivet i en kommun och vad betyder de?

Diskussioner om ramvillkor för företagande, entreprenörskap och näringslivet i stort leder ofta snabbt in på villkor som styrs av nationella lagar och regelverk, dvs. faktorer som kommuner inte har rådighet över. Det kan handla om allt från skattesystem, arbetsmarknadsregleringar, infrastruktur, utbildningssystem och villkor för internationell handel till ingångslöner. Det betyder att kommuner har mycket begränsad rådighet över de regleringar som har stor påverkan på arbetsmarknadens funktionssätt och de ramvillkor som påverkar förutsättningar för inkluderande tillväxt. Kommuners roll och vad kommuner kan göra för att stärka förutsättningarna för näringslivet hamnar allt som oftast i skymundan. Vid närmare eftertanke finns det dock flera aspekter av ramvillkor för näringslivet som kommuner har direkt eller indirekt rådighet över.

⁵¹ Ett exempel på mismatch mellan nya branscher och existerande stödssystem av relevans för Malmö är relationen mellan Media Evolution och spelbranschen i den fas där spelbranschen etablerades i Malmö. En fallstudie av Miörner och Trippi (2017) pekar på att spelbranschen kom ”utifrån” och man försökte initialt att passa in spelbranschen i den existerande stödstrukturen som fanns inom satsningen Media Evolution. Man ansåg inte att spelbranschen skulle behandlas annorlunda och att stödet de ville ha redan fanns tillgängligt genom Media Evolution. Spelbranschen var dock annan materia, följde en annorlunda logik och kunde inte placeras in under Media Evolutions paraply.



Fotograf: Apalöjja



Fotograf: Fredrik Johansson, Malmö stad

För det första är kommuner ansvariga för frågor som rör service och regelverk för entreprenörer och företag som verkar i kommunen. Det handlar om processer för etableringstillstånd, bygglov för företag, mark och tillstånd för verksamheter, handläggningstider för olika typer av ärenden, bemötande gentemot etablerade såväl som potentiella företag och entreprenörer, utformning och strategi vad gäller detaljplaner och översiktsplaner, kommunala upphandlingsprocesser och arbete med lokal infrastruktur som kan underlätta pendling till arbetsplatser. Allt detta är områden som har en direkt bäring på näringslivets förutsättningar för att initiera såväl som utveckla verksamhet i en kommun och ingår i det som ofta kallas lokalt ”företagsklimat”.⁵²

För det andra har en kommuns arbete med bostäder, stadsutveckling, skola, grundläggande kommunal service och trygghet en betydande indirekt påverkan på näringslivets förutsättningar. En av de viktigaste utmaningarna för näringslivet idag är kompetensförsörjning. Företagens möjligheter att attrahera kompetens är inte endast avhängigt lönenivå, organisation, HR-strategier och utformning av de jobb och arbetstillfällen som erbjuds. Den bredare attraktiviteten i staden eller regionen som företaget är lokaliserat i är också av betydelse. Det betyder att den lokala och regionala kontexten utgör en väsentlig del av företagens möjligheter att säkerställa sin kompetensförsörjning.⁵³ Tillgång till attraktiva bostäder, förskolor, skolor och internationella skolor av hög kvalitet, utbud av kultur och nöjen, ett diversifierat och brett utbud av tjänster och serviceverksamhet riktade till hushåll samt goda kommunikationer och pendlingsmöjligheter till en bredare lokal arbetsmarknad är exempel på faktorer som tillsammans bidrar till att bygga en stads attraktivitet gentemot individer, hushåll, och företag.⁵⁴ Det betyder att en stor del av en kommuns grunduppdrag är direkt eller indirekt kopplat till förutsättningarna för näringslivet. Det betyder också att flera av de ansvarsområden inom en kommun som påverkar förutsättningarna för näringslivet ligger utanför vad som traditionellt tillhör en kommuns arbete med näringslivsfrågor.

2.1.7 Hyllie – ett exempel på arbete med ramvillkor för ett kunskapsintensivt näringsliv

Det finns flera exempel på hur Malmö stad, genom strategiskt arbete med detaljplaner och utvecklingsstrategier för olika områden och stadsdelar, skapat goda ramvillkor för näringslivets utveckling (inte minst framväxten av ett kunskapsintensivt näringsliv). BO01 och den vidare utvecklingen av Västra Hamnen, kan ses som en del i detta.

Hyllie planerades i samband med planeringen av Citytunneln och har ett strategiskt läge med tre minuters restid med tåg till station Triangeln och tretton minuter till Köpenhamns flygplats. Det är ett område med många av de förutsättningar som modern och kunskapsintensiv tjänsteverksamhet efterfrågar – kontorslokaler, bra kommunikationer och internationell ”konnektivitet” genom förbindelsen till flygplatsen och tillgång till kompetens genom närheten till Malmö såväl som goda pendlingsmöjligheter från andra delar av regionen.

Exemplet Hyllie visar hur en kommun genom att skapa goda förutsättningar kan påverka tillväxt, och även på hur strategiskt arbete med strategisk områdesplanering och detaljplaner kan sägas utgöra en del av en kommuns näringspolitik. Öresundsbron och Citytunneln skapade grundförutsättningar och planeringen av Hyllie kan ses som ett sätt att exploatera dessa grundförutsättningar. Marknaden har identifierat och utnyttjat detta. Idag har Hyllie omkring 8 000 arbetsplatser och är en attraktiv plats för olika typer av kunskapsintensiva företag.⁵⁵

⁵² Det finns också viss evidens för en växelverkan mellan företagsklimat och företagande: företagsklimat kan påverka företagande och entreprenörskap men ett växande lokalt näringsliv och entreprenörskap kan också bidra till ett förbättrat företagsklimat genom till exempel förändra attityder och gentemot företagande (Holmquist och Lindmark 2022).

⁵³ Richard Floridas arbete om platsen och attraktivitetens betydelse (inte minst det Florida kallar ”den kreativa klassen”) och tillika Edward Glaesers arbete kring ”consumer city” har gett starka avtryck i hur städer runt om i världen arbetar med att utveckla platsattraktivitet.

⁵⁴ Dessutom startas nya företag av individer och städer som är attraktiva och attraherar människor med idéer, driv och entreprenöriella ambitioner har en bra bas för entreprenörskap.

⁵⁵ <https://malmo.se/Stadsutveckling/Stadsutvecklingsomraden/Hyllie/Kontor-och-naringsliv-i-Hyllie.html>



2.1.8 Generella ramvillkor och specialisering inom styrkeområden

En stor del av forskningen om städer och hur dess näringslivsstruktur skapar förutsättningar för tillväxt poängterar betydelsen av specialisering och ekonomiskt ”släktskap”. Hur hänger detta ihop med kommissionens betoning på generella ramvillkor snarare än riktad näringspolitik? Svaret är att specialiseringar ofta växer fram självorganiserat när förutsättningarna finns.

Samlokalisering av företag som verkar inom liknande branscher eller använder liknande teknologi, kunskaper och arbetskraft på stadsdelsnivå har en positiv effekt på produktiviteten och utvecklingen av företagen.⁵⁶ Det förklaras ofta av att en kombination av geografisk närhet och ekonomiskt ”släktskap” skapar förutsättningar för produktiv interaktion mellan företag (t.ex. spridning av information och kunskap).

Betydelsen av ekonomiskt släktskap är också en av förklaringarna till att det finns en hög grad av ”spårbundenhet” i det lokala näringslivets utveckling⁵⁷. Ett exempel är kopplat till arbetskraft. En central faktor för företags lokaliseringssval såväl som expansionsbeslut är tillgång till arbetskraft med relevanta kunskaper och erfarenheter. Lokal förekomst av sådan arbetskraft är ofta avhängigt i vilken grad det finns existerande företag lokalt som redan anställer liknande typer av arbetskraft. Företag som till exempel behöver mjukvaruutvecklare söker sig ofta till platser där tillgången till mjukvaruutvecklare är god. Sådana platser är ofta städer som redan har en ansamling av företag som anställer mjukvaruutvecklare. Likaså söker sig mjukvaruutvecklare till dessa platser eftersom det finns arbetstillfällen.

Denna form av spårbundenhet gäller även näringslivsdynamiken på det sätt att det finns växande evidens från Europa såväl som USA för att framväxt av nya branscher och specialiseringar är mer sannolika att uppstå och nå framgång om de är relaterade till redan existerande branscher i en region. Skälet är att de bygger på samma eller liknande ”kunskapsbas”.⁵⁸ Argumentet kan enkelt uttryckas som följer: i) nya industrier och branscher behöver tillgång till relevant kunskap och erfarenhet för att utvecklas, ii) tillgänglighet till sådan kunskap och erfarenhet är sannolikt högre om det finns relaterade branscher i regionen som delvis bygger på samma eller liknande kunskapsbas.

Logiken är enkel men ändå central – innebörden är att en viktig attraktion för nya företag är ett existerande livskraftigt näringsliv. En annan viktig innebörd är att marknadens utvecklingslogik innebär att styrkeområden och specialiseringar ofta växer fram självorganiserat över tid i en stad eller region. Att poängtera ramvillkor före riktade satsningar betyder alltså inte att Tillväxtkommissionen bortser från specialiseringens eller styrkeområdenas betydelse för Malmö (eller för städer generellt). Poängen är snarare att styrkeområden ofta växer fram av sig själva och att goda generella ramvillkor är centrala förutsättningar för att existerande såväl som nya styrkeområden kan utvecklas. Något tillsatsat kan man säga att en strategi i linje med ”låt alla blommor blomma” främjar brett experimenterande, men det leder ändå ofta på sikt till någon form av specialisering. En stads styrkeområden är heller inte statiska utan kan genom till exempel teknikutveckling, entreprenörskap och nya större företagsetableringar förändras och utvecklas över tid.

Internationell forskning pekar också på att även om det är vanligt att kommuner satsar på olika typer av kluster, branscher och teknikområden är det svårt att ”kickstarta” kluster och nya styrkeområden i en stad eller region – det kräver en ”entreprenöriell gnista” (t.ex. en ny större företagsetablering), men kan normalt sett inte styras fram utan som mest värnas genom goda ramvillkor.⁵⁹

⁵⁶ Andersson m. fl. 2019, Andersson och Larsson 2022, Arzaghi och Henderson 2008, Lavoratori och Castellani 2021, Rosenthal och Strange 2008, Andersson m. fl. 2016

⁵⁷ Det finns åtminstone fyra olika sätt att definiera släktskap: (i) branschtillhörighet (företag tillhör samma bransch eller typ av bransch), (ii) arbetskraft (företag anställer arbetskraft med liknande kompetensprofiler eller företag verkar inom branscher som har hög arbetskraftsrörighet sinsemellan), (iii) teknologi (företag har patent inom liknande teknologiområden eller använder teknologi från liknande områden), (iv) leverantörer av insatsvaror och tjänster (företagen använder likartade insatsvaror och tjänster, t.ex. genom att studera input-output länkar mellan branscher och företag).

⁵⁸ Xiao m.fl. 2018

⁵⁹ Bresnahan m.fl., 2001



Braunerhjelm och Feldman (2006) visar att regionala kluster som har vuxit fram i olika länder nästan undantagsvis initierats av entreprenörer som främjats av ett generellt gott företagsklimat som baserats i spetskunskap inom vissa områden och en tydlig incitamentsstruktur. I en mer detaljerad studie kartlägger Feldman och Francis (2003) utvecklingen av bioteknikklustret i Washington för att identifiera politiska lärdomar av klustrets uppkomst. Studien visar på vikten av stärkta nationella villkor och incitament för entreprenörskap, kombinerat med regional tillgång till spetskompetens och en kunskapsbas. Slutsatsen är att det studerade klustrets framgång berodde på (i) befintliga regionala faktorer; (ii) entreprenörskap; och (iii) offentlig infrastruktur och incitament. Policyinitiativ som inkubatorprogram, offentlig finansiering och skattelättnader bidrog till att främja nyföretagande men släpade efter i tiden och verkade snarare som förstärkande än ledande i utvecklingen av klustret. Författarna menar att det inte finns någon "one-size-fits-all-modell" för att utveckla kluster och styrkeområden i en stad eller region – de växer fram i en komplex och självorganiserande process. Ett av deras huvudbudskap är att "lyckan gynnar den förberedda regionen". Det kan inte vara politikens roll att planera fram nya kluster. Däremot kan politik på olika sätt stödja lokala kluster när dessa börjar växa av egen kraft.

Det kan också tilläggas att många specialiserade kompetensområden, inte minst inom digitalisering (programmering, digitala affärsmodeller, mjukvaruutveckling), har breda användningsområden i den meningen att de efterfrågas av företag inom till synes vitt skilda branscher. Kunskaper inom programmering och mjukvaruutveckling är t.ex. viktiga för spelbranschen men även inom detaljhandelsföretag som jobbar med digital affärsutveckling och tillika inom fordonsindustri och andra typer av företag. Följaktligen kan en region eller stad som har utvecklat en specialisering inom dessa områden dra till sig flera olika typer av företag verksamma inom olika branscher, eftersom företagen söker liknande kompetensprofiler.

Malmö utveckling under senare år kan delvis förstås utifrån detta perspektiv. Staden har attraherat flera etableringar av verksamheter inom digitalisering och digital affärsutveckling även om de verkar inom skilda branscher. Men det fanns ingen offentlig aktör som planerade fram spelindustrins utveckling i Malmö och inte heller IKEAs etablering utanför Hyllie – dock fanns förutsättningar för att så skulle ske bland annat genom stadens arbete med utveckling av stationsnära kontorslokaler, bostäder och tillgång till kompetens i Malmö såväl som i den bredare arbetsmarknadsregionen. Samtidigt vill Tillväxtkommissionen betona att Malmö framtid inte bara kan byggas genom ett växande kunskaps- och teknikintensivt näringsliv. Förutsättningar måste också ges till näringslivets alla delar, och som påpekats ovan spelar ramvillkoren här en central roll.

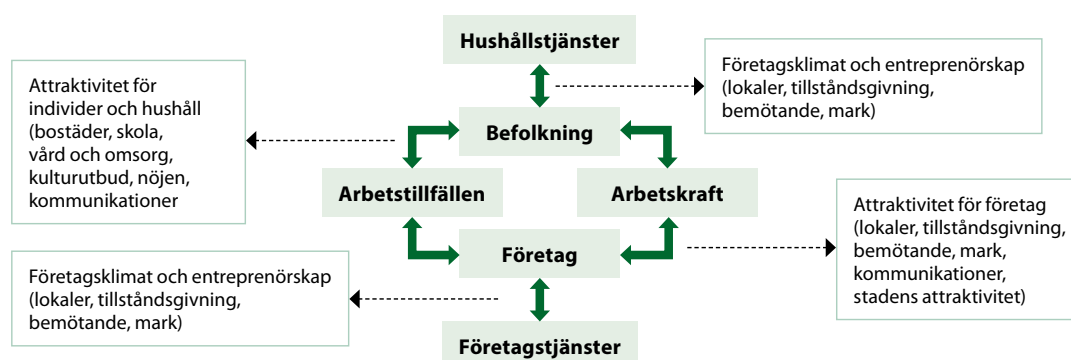
2.1.9 Stiliserad modell över utvecklingen av företag och hushåll i en stad

Betydelsen av de perspektiv som presenteras ovan kan illustreras genom en förenklad schematisk bild över samspel mellan företag och befolkning i en stads utveckling. Figur 7 tydliggör ett ömsesidigt beroende mellan arbetstillfällena och arbetskraft där de stimulerar varandra över tid. Tillgängligheten till arbetstillfällena lockar till sig hushåll, samtidigt som tillgänglighet till arbetskraft drar till sig företag.

Enkelt uttryckt kan man säga att företagen söker sig till städer som erbjuder arbetskraft och en marknad, samtidigt som arbetskraften söker sig till regioner som erbjuder arbetstillfällena. På detta sätt är en stads utveckling ofta självförstärkande.

När arbetstillfällena växer, t.ex. på grund av ökad internationell efterfrågan på produkter och tjänster från stadens företag eller en större företagsetablering, ökar även arbetskraften genom att sysselsättningen i staden ökar. Det innebär i sin tur att det finns en växande lokal marknad för hushålls- och konsumenttjänster såväl som företagstjänster, genom att den lokala köpkraften för, och efterfrågan på, denna typ av tjänster ökar.

En större befolkning skapar förutsättningar för framväxt av hushållstjänster⁶⁰ samtidigt som fler och större företag med verksamhet i staden skapar förutsättningar för framväxt av olika typer av företagstjänster.⁶¹ Många av dessa tjänstebanscher är lågkvalificerade, vilket bidrar till att skapa lågkvalificerade jobb i staden. Om dessa dynamiska förlopp sätts igång och fungerar bidrar det till en positiv och självförstärkande process som driver sysselsättning och ökar stadens attraktivitet.



Figur 7. Stiliserad bild av utveckling av företag och hushåll i en stad.

En måhända självklar men samtidigt väsentlig poäng är att denna form av dynamik inte sker per automatik. För att en växande befolkning ska skapa framväxt av fler hushållstjänster (som i sin tur attraherar individer och hushåll) behövs det entreprenörer som dels identifierar möjligheter att etablera ny eller expandera en existerande verksamhet, dels väljer att agera på de möjligheter som identifieras. I detta sammanhang spelar det lokala företagsklimatet roll, och det handlar exempelvis om bemötande och attityder från kommunen, tillgång till lokaler till rimliga priser och effektivitet och "enkelhet" i processer för tillståndsprövningar. Goda ramvillkor i form av företagsklimat är ur denna synvinkel ett sätt för en kommun att skapa förutsättningar för att tillväxten blir bred och ger avtryck i näringslivets olika delar och därmed kan komma en bredare del av stadens befolkning till del.

⁶⁰ Detta inbegriper restauranger, butiker, biografier, teatrar, städbolag, hantverkare, cykellaffärer, reparatörer m.m.

⁶¹ Det handlar om allt från kunskapsintensiva företagstjänster som marknadsföringsbyråer och IT-konsulter till byggindustri, städbolag, personluthyrning m.m.

2.1.10 Lokala sysselsättningsmultiplikatorer

En inneboende logik i denna enkla modell är den så kallade lokala multiplikatormodellen.⁶² Modellen delar in ekonomin i två delar: (i) en ”basproduktionssektor” som säljer varor till andra regioner nationellt och internationellt (så kallade *tradeables*), (ii) en ”icke-basproduktionssektor” som säljer sina varor lokalt och möter lokal efterfrågan. Traditionellt sett har den första kategorin utgjorts av tillverkning och den andra av tjänster. Idag är dock flertalet tjänstebranscher också en del av ”basproduktionssektorn” vars marknad är nationell såväl som internationell. Detta gäller t.ex. branscher som spelbranschen och flera typer av företagstjänster.⁶³ En grundläggande poäng är att det är branscher och företag som ingår i ”basproduktionssektorn” som driver tillväxt i staden eftersom deras expansion till stor del drivs av efterfrågan utanför staden. Tillväxt i tjänstebranscherna inom kategorin ”icke-basproduktionssektorer” är snarare ett resultat av tillväxten i ”basproduktionssektorn” – deras tillväxt beror på lokal efterfrågan från både företagen och de anställda inom ”basproduktionssektorn”. Med andra ord – ”icke-basproduktionssektorn” driver inte tillväxt; dess tillväxt är snarare ett resultat av tillväxt i den andra delen av stadens ekonomi.

Även om denna modell är förenklad (t.ex. kan en välutvecklad ”icke-basproduktionssektor” göra en stad mer attraktiv för såväl företag som arbetskraft) finns det omfattande empirisk evidens för dess relevans. En implikation av modellen är att en expansion av ”basproduktionssektorn” skapar sysselsättning i ”icke-basproduktionssektorn”, dvs. lokala tjänstebranscher som ofta skapar jobb med låga kvalifikationskrav. Det kallas lokal sysselsättningsmultiplikator och visar hur många jobb i ”icke-basproduktionssektorn” som skapas av en expansion i ”basproduktionssektorn”.

En relativt stor forskningslitteratur försöker uppskatta storleksordningen på sysselsättningsmultiplikatorer, och flera analyser riktar in sig på i vilken utsträckning högteknologiska branscher skapar jobb i lokala tjänstebranscher som anställer lågkvalificerad arbetskraft. Ett skäl till detta är att flera städer och regioner runt om i världen har som uttalad strategi att attrahera högteknologisk och innovativ verksamhet för att främja innovation och tillväxt. Sysselsättningsmultiplikatorer kan delvis svara på frågan i vilken utsträckning denna typ av verksamhet skapar jobb i andra ”ändan” av ekonomin.

Vad säger forskningen om dessa effekter? En välciterad analys av Moretti och Thulin (2013) av svenska arbetsmarknadsregioner visar att en expansion av ett nytt högkvalificerat jobb i högteknologisk tillverkningsindustri förknippat med hög utbildning kan generera 2–3 jobb i den regionala tjänstesektorn.⁶⁴ Ett problem med Moretti och Thulins analys är att de fokuserar på tillverkningsindustri som ”basproduktionssektor”. Idag är många tjänstesektorer en del av ”basproduktionssektorn” i en stad och det är den typen av tjänstebranscher som i första hand växer i städer, inte minst i Malmö.

I en analys av arbetsmarknadsregioner i Storbritannien ställer Lee och Clarke (2019) frågan: gynnas lågutbildad arbetskraft av en expansion av högteknologisk sysselsättningstillväxt? De definierar ”basproduktionssektorn” annorlunda än Moretti och Thulin (2013) och inkluderar flera STEM-intensiva tjänstebranscher såväl som delar av den digitala ekonomin. Deras analyser visar att högteknologiska branscher har positiva sysselsättningsmultiplikatorer: 10 nya högteknologiska jobb skapar cirka 7 jobb i lokala tjänstesektorer och 6 av dessa går till lågutbildade. De påpekar också att även om sysselsättningen bland lågutbildade ökar är lönerna låga, särskilt när hänsyn tas till huspriser. Men resultatet visar att sysselsättningen gynnas av en expansion i den högteknologiska sektorn, även om effekten är betydligt mindre än uppskattat över den generella effekten av högteknologisk tillverkningsindustri. Utgår man från analysen av Lee och Clarke (2019) krävs det nästan 1700 jobb i högteknologi för att generera 1000 jobb för lågutbildad arbetskraft inom lokala tjänstesektorer.

⁶² O’Sullivan, 2003

⁶³ Tjänster utgör en växande del av Sveriges värdeskapande i den svenska exporten (se t.ex. Andersson 2018).

⁶⁴ Moretti och Thulin, 2013

Fungerar denna dynamik i Malmö? Tittar man på sysselsättningsutvecklingen kan man säga att den delvis fungerar. Samtidigt som Malmö har haft en mycket stark tillväxt i kunskaps- och teknikintensiva branscher (+70 procent sedan år 2000) var tillväxten relativt stark inom ej kunskapsintensiva tjänster: +45 procent sedan 2000. Antalet sysselsatta med kort utbildning har också ökat i Malmö (+21 procent).⁶⁵

Skattade sysselsättningsmultiplikatorer för regioner kan dock inte översättas till enskilda kommuner. En kommun som Malmö är del av en större arbetsmarknadsregion. Pendling innebär att en stor del av de effekter som modellen bygger på kan hamna utanför kommunen. För en stad med stor inpendling, som Malmö, kan det till exempel betyda att anställda som jobbar inom ”basproduktionssektorn” delvis spenderar sina pengar i sin boendekommun snarare än i sin arbetskommun. På samma sätt kan företagen i samma del av ekonomin köpa in tjänster från regionen snarare än just den kommun som företagen är lokaliserade i. Detta är en av anledningarna till att empiriska analyser av sysselsättningsmultiplikatorer genomförs på lokala arbetsmarknadsregioner som just utgörs av flera kommuner som bildar en integrerad lokal arbetsmarknad.

För en kommun som Malmö med en stor inpendling (40 procent) är sysselsättningsmultiplikatorerna med all sannolikhet betydligt lägre än de multiplikatorer som forskningen uppskattar för hela arbetsmarknadsregioner. Sysselsättningsmultiplikatorn är inte noll, men den är för låg för att Malmö kan förlita sig på expansion av ett kunskaps- och teknikintensivt näringsliv för att lösa Malmös arbetsmarknadsproblem. Som påpekats tidigare måste Malmö ge förutsättningar för näringslivets alla delar. En del i detta handlar om att främja och ge förutsättningar för entreprenörskap bland stadens hela befolkning.⁶⁶

2.1.11 Den mångfacetterade betydelsen av entreprenörskap

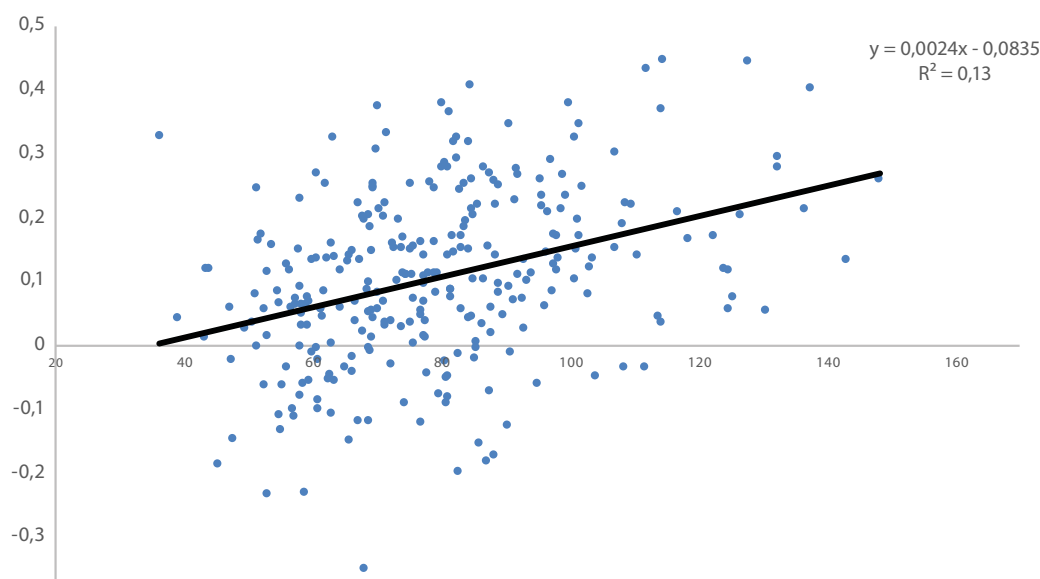
Det är svårt att överskatta entreprenörskapets betydelse för städers utveckling. Som tidigare påpekats har den politiska diskussionen såväl som forskningen under 2000-talet i mångt och mycket varit inriktad på teknikbaserat och kunskapsintensivt entreprenörskap (se t.ex. Audretsch 2019). Den typen av entreprenörskap är självfallet viktig och bidrar till innovation, experimenterande med ny teknik och nya affärsmodeller. Vanligtvis är satsningar på inkubatorer, acceleratorer, entreprenöriella ekosystem och science parks också inriktade på denna form av entreprenörskap. Men entreprenörskapet har en mer mångfacetterad roll för städers tillväxt och utveckling.

Det har i tidigare studier konstaterats att det finns ett starkt samband mellan sysselsättningstillväxt och det generella nyföretagandet i städer.⁶⁷ För svenskt vidkommande finner såväl Braunerhjelm och Borgman (2004) som Andersson och Noseleit (2011) ett positivt samband mellan både regioners och kommuners tillväxt och entreprenörskap. Figur 8 nedan visar sambandet mellan sysselsättningstillväxt 2000–2017 och nyföretagande per 10 000 invånare i svenska kommuner. Även om riktningen på orsakssambandet är omtvistat – sysselsättningstillväxt kan vara en orsak till, snarare än en effekt av, nyföretagande – pekar forskning på ett positivt orsakssamband.

⁶⁵ Se tidigare tabeller över sysselsättningstillväxten i Malmö

⁶⁶ Annan forskning pekar också på att ramvillkor för entreprenörskap och företagande är en faktor som påverkar den bredare multiplikatoreffekten (Andersson och Henrekson 2015, Tillväxtanalys 2019). Detta betyder att lokal politik för att främja ramvillkor för entreprenörskap och företagande också är en politik för att realisera den bredare tillväxtpotential som skapas av ett expansivt kunskaps- och teknikintensivt näringsliv.

⁶⁷ Glaeser m.fl., 2013



Figur 8. Nyföretagande och sysselsättningstillväxt i svenska kommuner 2000-2017.

Det entreprenörskap som skapar jobb och sysselsättning handlar inte heller endast om högprofilerat teknikbaserat entreprenörskap, utan även det mer allmogliga entreprenörskapet. Audretsch (2014) menar att den del av entreprenörskapet som avser ”mundane world of mainstreet entrepreneurship” har fått en nedtonad plats i politiken men är väsentligt för jobb och sysselsättning:

“The second aspect of entrepreneurship involves the seemingly mundane world of main street entrepreneurship. This type of entrepreneurship consists of small and medium-sized enterprises that typically exhibit considerably less volatility and more stability than their high-profile, headline-grabbing, knowledge-spillover counterparts. But they matter. And they could matter a lot more. Main street entrepreneurship provides the bulk of jobs in this country. But it remains underutilized and performs way below its potential. The reason is that small business has become the forgotten man of entrepreneurship. The high technology counterparts grab not just the headlines, but also the policy priority, with their IPOs, venture capital backing, and spectacular new product introductions.”

Forskning kring olika företags betydelse för tillväxt av jobb visar också att de företag som skapar bulken av jobb ofta är unga företag, vilket belyser entreprenörskapets roll. Det gäller i Sverige⁶⁸ men även i USA och andra länder.⁶⁹ I en stor och välciterad genomgång av den internationella forskningslitteraturen kring snabbväxande företag av Henrekson och Johansson (2010) finns det tre tydliga slutsatser: i) snabbväxande företag skapar en stor andel nya jobb, ii) jämfört med andra företag är de unga och mindre, men det är ung ålder snarare än storlek som är avgörande för tillväxt, iii) de finns i alla branscher. De är inte överrepresenterade i högteknologiska och teknikbaserade branscher. Om något är de överrepresenterade i tjänstebanscher.

Bredden av branscher inom vilka snabbväxande gasellföretag är verksamma återspeglas också i sammansättningen av de företag i Malmö som utpekats som gaseller. Av de gasellföretag som listas i affärstidningen Dagens Industri hösten 2022 var 41 från Malmö och dessa var verksamma inom en rad olika branscher som IT, bygg och entreprenad, konsultföretag, handelsföretag, vård, bemanning och städ och hotell och restaurang.^{70, 71}

⁶⁸ Heyman m.fl. 2019, 2021

⁶⁹ Haltiwanger m.fl., 2013

⁷⁰ Øresundsinstitutet 2023

⁷¹ För att utnämnas till ett gasellföretag ska omsättningen minst ha fördubblats mellan 2018 och 2021, omsättningen vara minst 10 miljoner kronor, antalet anställda vara minst tio och det samlade rörelseresultatet under perioden ska vara positivt.

Men entreprenörskapets betydelse går utöver de direkta jobb som företagen skapar. Nyföretagande bidrar till en lokal täthet av små och medelstora företag (SMF). En densitet av SMF och företagare bidrar i sin tur till att det finns lokal förekomst av förebilder som via t.ex. sociala nätverk kan stimulera andra personer att prova företagande och entreprenörskap. Lokalt entreprenörskap och företagande göder på detta sätt en form av lokal ”entreprenörskapskultur” som bäddar för olika former av företagande.⁷² Forskning visar också att anställda som arbetar i mindre företag är mer sannolika att själva bli entreprenörer.⁷³ Ett skäl till detta är att de oftare exponeras för hela verksamheten och ackumulerar kunskaper och erfarenheter om företagandets olika delar. Det är viktigt att notera att dessa argument gäller generellt och inte är bundna till specifika branscher eller specifika typer av mindre eller nya företag.

Som påpekats ovan i den stiliserade modellen av utveckling av företag och hushåll i en stad är det generella företagandet väsentligt för att utveckla en diversifierad stad som stärker ”platsattraktiviteten”. Det bidrar till en utveckling mot en ”liveable city”. Att starta en cykelbutik, ett café eller en second-handbutik ter sig långt ifrån högprofilerat teknikbaserat företagande men är en form av entreprenörskap som, utöver att skapa jobb, bidrar till att utveckla staden som ”konsumtionsmiljö” för existerande såväl som potentiella invånare. Öner (2017) analyserar kommuner i Sverige och presenterar empirisk evidens för detaljhandelns roll för att bygga en stads attraktivitet.

Entreprenörskap är också en viktig aspekt för städer med högt utanförskap och hög andel utrikes födda. En stor internationell forskningslitteratur studerar entreprenörskap bland invandrare. Ett vanligt argument i denna litteratur är att invandrare kan sakna språkfärdigheter, sociala nätverk, kunskap om den lokala arbetsmarknaden och utbildning.⁷⁴ Det kan också förekomma diskriminering⁷⁵ och tillika brist på lokal tillgång till jobb med låga inträdeströsklar. Detta innebär att egenföretagande kan vara ett relevant vägval.⁷⁶ Samtidigt kan en koncentration av immigranter i en stad skapa förutsättningar för entreprenörskap bland invandrare genom att det skapar lokal efterfrågan på specifika typer av tjänster som t.ex. restauranger, livsmedelsbutiker och möbelaaffärer.⁷⁷ Företag som startas av invandrare tenderar också att anställa andra invandrare⁷⁸ och en lokal koncentration av invandrare innebär att det finns en lokal ”pool” av arbetskraft.

Andersson m.fl. (2021) studerar egenföretagande bland invandrare i stadsdelar i svenska städer med hög invandratäthet. De visar att invandrades övergång från icke-arbetande till egenföretagare påverkas dels av personliga egenskaper som ålder, utbildning och kön, dels av andelen invandrare från samma grupp av ursprungsländer (etnisk tillhörighet) som också är etablerade egenföretagare. Egenföretagande bland invandrare tenderar med andra ord att ”sprida sig” till andra invandrare med liknande bakgrund och som bor i samma område. Ett skäl till detta är att egenföretagare och entreprenörer utgör förebilder för andra invandrare inom samma grupp och att det byggs upp kunskap, erfarenheter och information om företagande som sprids via sociala nätverk.

Detta betyder att en stad har mycket att vinna på att stimulera entreprenörskap och att sådana åtgärder har såväl direkta (en individ väljer att starta eget) som indirekta effekter (individer som startar eget påverkar andra). Inom forskningslitteraturen kallas denna indirekta effekt ibland för en ”social multiplikatoreffekt”.⁷⁹

Malmö, med en stor andel av befolkningen som är utrikes födda samtidigt som arbetslösheten och utanförskapet är högt, har mycket att vinna på att underlätta och ta bort hinder för entreprenörskap. De gäller inte minst bland stadens många individer som befinner sig långt från den växande kunskaps- och teknikintensiva delen av näringslivet.

⁷² Andersson och Larsson 2016

⁷³ Hyytinen och Maliranta 2008

⁷⁴ Bates 2011

⁷⁵ Arai och Skogman Thoursie, 2009, Carlsson och Rooth, 2007

⁷⁶ Clark och Drinkwater 200, Parker 2009

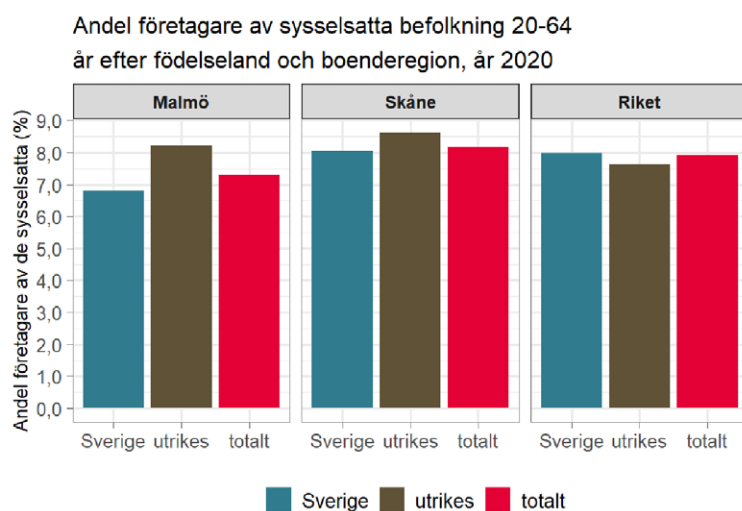
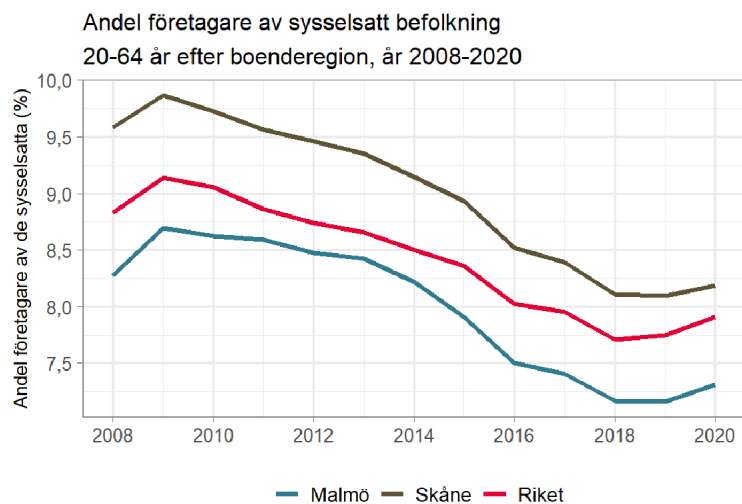
⁷⁷ Aldrich m.fl. 1985

⁷⁸ Åslund m.fl. 2014

⁷⁹ Glaeser m. fl 2003

Detta pekar på att Malmö stad har all anledning att kontinuerligt arbeta med att förbättra ramvillkor och de generella förutsättningarna för entreprenörskap och företagande inom näringslivets alla delar. Tillväxtkommissionen menar att detta är ett väsentligt led i att skapa bättre förutsättningar för en inkluderande tillväxt.

Tillgängliga data visar att andelen företagare av sysselsatt befolkning i Malmö uppgick till 7,3 procent år 2020, dvs. 7,3 procent av de sysselsatta hade sin huvudsakliga inkomst som företagare. Detta är lägre än i Skåne som helhet och även lägre än i riket (se figur 9). Andelen företagare gick ned under och efter den globala finanskrisen (2007–2010) men ökade efter 2018. Som framgår av figuren är också andelen företagare bland utrikes födda högre än bland inrikes födda, och differensen mellan utrikes- och inrikes födda är särskilt hög i Malmö jämfört med Skåne och riket. Av de utrikes födda sysselsatta invånarna i Malmö hade år 2020 8,2 procent (4 107 personer) sin huvudsakliga inkomst som företagare. Bland sysselsatta födda i Sverige var motsvarande andel 6,8 procent (6 481 personer) företagare. Även om andelen företagare i Malmö totalt sett är lägre än riksgenomsnittet, är andelen företagare bland sysselsatta som är utrikes födda således högre i Malmö än i riket.



Figur 9. Andel företagare av sysselsatt befolkning. Källa: Region Skåne.

Malmö stad arbetar med att utveckla det generella företagsklimatet och stärka villkoren för entreprenörer. Till exempel har kommunen arbetat med att förbättra kontaktytorna mot stadens företagare genom ”företagslotsen” som syftar till att lotsa både potentiella och etablerade företagare i frågor rörande företagande och eventuella tillstånd. I arbetet med lotsen samlas kompetens från fem förvaltningar inom kommunen. Malmö stad har också under senare år arbetat med digitalisering, förenkling av ansökningsprocesser, bemötandefrågor samt arbetat med utveckling av transparenta taxor. En utredning av Malmö stads stadskontor pekar på att detta har gett avtryck och att Malmö ranking med avseende på företagsklimat förbättrats gentemot övriga storstäder i Sverige.⁸⁰

2.1.12 Om inkubatorer, startup-districts och demonstrationsmiljöer

Flera kommuner och städer, i såväl Sverige som internationellt, arbetar med utveckling av kluster, företagsparker, inkubatorer och annan verksamhet som ett led i arbetet med att stärka näringslivet och entreprenörskapet. Detta handlar ofta om satsningar som är inriktade på innovation, teknikbaserat företagande och kunskapsintensiv verksamhet.

I Malmö finns det ett antal inkubatorer. Minc och Level är två exempel:

- Minc ägs av Malmö stad i form av ett aktiebolag och har som syfte att främja utvecklingen av en kreativ innovationsmiljöer i Malmö, främst för kunskapsintensiva och tillväxtorienterade företag. Enligt ägardirektiven är syftet att ”förbättra förutsättningarna för näringslivet i Malmö bl.a. genom att vara en bas för utveckling och samordning av innovativa miljöer och system och ge kunskapsintensiva småföretag, entreprenörer och enskilda företagare tillgång till lokaler och coaching samt bidra med nätverksbyggande och förmedling av kontakter till bland annat riskvilligt kapital.”
- Level är en inkubator som riktar sig till en bredare målgrupp av entreprenörer och erbjuder bland annat co-working space och affärsrådgivning på flera olika språk. Level finansieras av Malmö stad och drivs av Coompanion Skåne, Tillväxt Malmö och Almi Skåne.

Minc har historiskt fokuserat på IT, design och digitala medier men har idag ett bredare fokus och tar in innovativa entreprenörer med tillväxtambition från en rad olika branscher. Level riktar sig mot en bredare målgrupp och har just ”företagsinkubatorn för alla” som ett ledord. De är också lokaliserade i olika delar av staden (Minc på Universitetsholmen i nära anslutning till Västra Hamnen och Level i Mobiliaområdet nära Heleneholm).

Level är en relativt nystartad organisation med få år på nacken medan Minc har funnits i 20 år. Minc beskrivs ofta som en framgångssaga för de bolag som tagit del av Minc. Minc har varit en plantskola för entreprenörer och utvecklat kunskaper och erfarenheter för att stödja kunskapsintensiva tillväxtbolag. Minc var också en av Skandinavien första inkubatorer för startups och har bidragit till att profilera Malmö som plattform och plats för kunskaps- och teknikdrivet entreprenörskap.

Forskningen om inkubatorers ekonomiska bidrag är inte entydig. I en genomgång av Lerner (2009) omfattande flera länder hävdas att framgång snarare är undantag än regel. För att lyckas krävs bland annat oberoende extern utvärdering av dessa satsningar och samarbete med privata investerare.⁸¹ Analyser som jämför inkuberade företag med liknande icke-inkuberade företag visar allt som oftast på modesta effekter av själva inkubationen på tillväxt och omsättning.⁸² Andra menar att inkubatorprocessen generellt sett främjar innovation och bidrar till kunskaps- och teknikintensivt företagande. Inkubatorer synliggör entreprenörskap, kan skapa förebilder i en stad och bidrar till att profilera en stad inom entreprenörskap och innovation.

⁸⁰ https://www.mynewsdesk.com/se/malmo/pressreleases/framgangsrikt-arbete-med-att-foerbaettra-malmo-stads-service-mot-foeretag-3245558?utm_campaign=Alert&utm_source=alert&utm_medium=email

⁸¹ Lerner 2020

⁸² Tillväxtanalys 2018

Det finns även policyinstrument som inriktar sig på kvarters- eller distriktsnivå (huvudsakligen i städer) för att etablera innovativa miljöer eller s.k. innovationsdistrikt.⁸³ I Tillväxtanalys (2016) presenteras en genomgång av hur stora städer runt om i världen arbetar med att öka sin attraktivitet för investeringar.

En slutsats från genomgången är att det finns en trend inriktad på att skapa helt nya stadsdelar, eller förändra befintliga stadsdelar, för att möjliggöra nya samlokaliseringar av företag som kan främja synergier, entreprenörskap och på längre sikt innovation. Sådana satsningar motiveras ofta av litteraturen om förtätningens betydelse och kombinationen av geografisk närhet och ekonomiskt släktskap som diskuterats ovan.

Malmös nya satsning på ett så kallat ”startup-district” på Universitetsholmen i anslutning till Minc kan ses som en satsning enligt denna logik. Kommunstyrelsen i Malmö beslutade i april 2023 etablera ett ”startup-district” som enligt kommunen ska bli ett kluster med aktörer från olika områden inom näringslivet, forskning, riskkapital, idéskapare och offentliga aktörer som tillsammans skapar en grogrund för innovation.⁸⁴ Denna satsning är i skrivande stund fortfarande i ”vardande” och detaljer i satsningen är inte klara.⁸⁵ Kommissionen välkomnar ytterligare satsningar för att stärka entreprenörskapet i Malmö, men vill som ett medskick betona att huvuddelen av satsningar på nyföretagande och startups tycks ske i centrala Malmö i ett stråk från Mobilia (Level) och vidare till Universitetsholmen och Västra hamnen (Minc). Malmö stad kan arbeta med att skapa förutsättningar för nya företagskluster i en större geografi (t.ex. med stationerna vid Kirseberg, Rosengård, Persborg och Svågertorp) som ett led i att skapa förutsättningar för entreprenörskap i näringslivets alla delar och tillika i fler delar av staden.⁸⁶ Denna typ av policyinitiativ måste också förhålla sig till balansen mellan centraliserad styrning (riktad satsning mot specifika branscher, teknologier eller styrkeområden) och decentraliserad självorganisering som nämnts tidigare. Med detta sagt finns det mycket som talar för att möjligheter för samlokalisering av startups på stadsdelnivå kan vara främjande för produktivitet såväl som innovation.⁸⁷

Policyinstrument som uppmärksammats under senare år är testbäddar samt pilot- och demonstrationsmiljöer. Genom att tillhandahålla teknisk infrastruktur i kombination med anpassad reglering eller avreglerade zoner möjliggör denna typ av policyinstrument testning av nya innovationer. Till exempel bedriver Urban ICT Arena testbäddsverksamhet i Kista i Stockholm och har bland annat inriktat sig på självkörande fordon och drönare. Ett annat exempel är RISE⁸⁸, som erbjuder testbäddar och demonstrationsmiljöer, teknisk utvärdering och verifiering samt prototyper och pilotproduktion.⁸⁹ Det finns även motsvarande virtuella testbäddar som bland annat använder sig av s.k. digitala tvillingar för att skapa en testmiljö som motsvarar de system som innovationen är tänkt att integreras i. Detta är ett sätt att möjliggöra ”lärande genom användning”, dvs. att nya tekniska innovationer testas genom att implementeras i de system som de kommer att påverka och påverkas av.⁹⁰ En intressant aspekt med testbäddsansatsen är tanken på att det är möjligt att med kombinationen av tillgänglig (teknisk) infrastruktur och lokal om- eller avreglering skapa en knapp och geografiskt bunden resurs för utveckling och testning. Detta är en typ av policy som också förknippas med städer.

Kommissionen ser positivt på denna typ av policyinstrument. En rapport inom ramen för FIRS⁹¹ påpekar att hela Skåne är svag på testbäddar i relation till andra regioner.⁹² I Malmö finns exempelvis Blue Green City lab testbädd för blågröna klimatsmarta lösningar som bland annat erbjuder rådgivning, showroom och mätning. Men det är ingen testbädd i traditionell bemärkelse.

⁸³ Katz och Wagner 2014

⁸⁴ En utredning kring förutsättningarna för ett startup-district tillsattes i juni 2022.

⁸⁵ Enligt presskommunikation är nästa steg att ”engagera och involvera intressenter, utforska finansieringsmöjligheter, formulera en konceptidé för distriktet, bygga varumärket, inhämta kunskap och erfarenheter samt fortsätta utforska den tilltänkta platsen på Universitetsholmen”.

⁸⁶ Detta är en synpunkt som framkommit i flera av de råd som knutits till kommissionen.

⁸⁷ Det saknas också forskning om och utvärderingar av effekter av dessa typer av initiativ.

⁸⁸ Research Institute of Sweden

⁸⁹ <https://www.ri.se/sv/vi-erbjuder/industrialisering-och-kvalitetssakring/testbaddar-industrialisering-och-verifiering>

⁹⁰ Rosenberg 1982

⁹¹ Forsknings- och innovationsrådet i Skåne

⁹² Test- och demonstrationsmiljöer i Skåne, rapport Region Skåne 2022



2.1.13 Finansiering och riskkapital

Ett ramvillkor för i första hand teknikbaserat och innovativt entreprenörskap är tillgång till finansiering, i synnerhet riskkapital för startups. Även om det finns flera svårigheter med att bedöma tillgången till riskkapital och finansiering⁹³, pekar flera rapporter och undersökningar på att brist på kapital för nya bolag påverkar entreprenörskapet i såväl Malmö som i Skåne som helhet. I en slutrapport om innovationsekosystemet i Skåne, framtagen inom ramen för FIRS (Forsknings- och innovationsrådet i Skåne), lyfts tillgång till kapital fram som en hämmande faktor.⁹⁴

Internationell forskning visar att tillgång till riskkapital är en faktor som påverkar regioners tillväxt. I en studie av amerikanska regioner visar Samila och Sorenson (2011) att utbudet av riskkapital i en region har en positiv effekt på nyföretagande, sysselsättning och lönenivåer. Riskkapital tenderar också att stimulera fler nya företag än det finansierar, vilket kan förklaras av två argument. För det första kan det betyda att entreprenörer som förtutser ett finansieringsbehov är mer sannolika att faktiskt starta upp verksamhet när utbudet av riskkapital i en region ökar. För det andra kan det betyda att företag som får finansiering förmedlar information och kunskap till anställda, som därav blir mer benägna att starta avknoppningsföretag, eller att sådana företag utgör förebilder för andra.

Tillväxtkommissionens arbete och dialoger med referensgrupper och råd påvisar att det i första hand är tillgång till kapital i marknadsetableringsfasen, dvs. den fas där det handlar om uppskalning och inträde på olika marknader, som är bristfällig. En bedömning är att det idag finns goda möjligheter för tidiga bolag att erhålla så kallad "tidig såddfinansiering" (pre-Seed, ca 200 tkr-1 Mkr) och "såddfinansiering" (Seed 2-10 Mkr) för initialt experimenterande och test. Men i nästa steg, dvs. marknadsetablering, finns det en brist och här handlar det ofta om större belopp (t.ex. 10-50Mkr).

För att säkerställa den storleken på kapital är många företag idag tvungna att söka sig till Stockholm, London, Silicon Valley eller New York/Boston. Här saknas dock upparbetade relationer och dessa investeringsprocesser tar lång tid.⁹⁵ Ett annat alternativ för bolagen är att utnyttja möjligheten att notera bolaget på marknadsplatser som Spotlight eller Nasdaq First North. Det finns fondkommissionärsfirmor i Malmöregionen som erbjuder dessa tjänster, men denna typ av finansiering passar långt ifrån alla bolag. Tillväxtkommissionen bedömer att det finns ett behov av att öka tillgången till kapital från 10 Mkr och uppåt (detta gäller inte bara Malmö utan hela arbetsmarknadsregionen), och att förbättra den internationella synligheten för Malmös och närregionens kunskaps- och teknikintensiva näringsliv och entreprenörskap.

⁹³ Tillgång till finansiering för etablering och "scale-ups" styrs t.ex. av en marknadsmässig urvalsmekanism som selekterar bort projekt, till exempel på grund av ohållbara affärsmodeller eller för hög risk.

⁹⁴ Innovationsekosystem i Skåne. Analys av fyra specialiseringsområden.

⁹⁵ Kommissionen har också fått till sig att många potentiella investerare i dessa regioner saknar lokalkännedom och etablerat förtroende.

2.1.14 Möjligheter med den regionala arbetsmarknaden

Tillväxtkommissionen har behandlat frågan om möjligheterna i det regionala perspektivet för att stärka förutsättningarna för en mer inkluderande tillväxt i Malmö, och det har varit en återkommande fråga i flera av de råd som knutits till kommissionens arbete. Som påpekats inledningsvis har Malmö starka ömsesidiga beroenden med närregionen genom stora pendlingsflöden. Den regionala arbetsmarknaden har också i många sammanhang lyfts fram som en faktor som bidrar till förutsättningarna för båda ”ändar” på arbetsmarknaden, dvs. för såväl hög- som lågkvalificerad arbetskraft.

Det finns gott om vetenskapliga belägg för att den bredare lokala arbetsmarknaden spelar stor roll för städernas tillväxt.⁹⁶ Det är inte bara stadens interna resurser och tillgångar som spelar roll utan även den bredare regionens. De grundläggande skälen till detta är enkla att förstå: när företag gör lokaliseringsbeslut ser de till potentiell arbetskraft i hela arbetsmarknadsregionen. Malmös attraktionskraft ökar av att företag lokaliserade i Malmö kan se arbetskraft i Lund, Vellinge, Helsingborg och andra platser i regionen som en del av den lokala arbetsmarknaden. På samma sätt ökar Malmös attraktionskraft för individer och hushåll genom att de inte är bundna av jobb som erbjuds i Malmö, utan även har möjlighet att arbeta i Lund, Helsingborg och i Köpenhamn och andra kommuner. Forskning pekar till exempel på att arbetsmarknadsperspektivet är väsentligt för lokaliseringsvalet av hushåll med två välutbildade parter. Med utbildning följer specialisering och det gör att städer som är en del av en större arbetsmarknadsregion med en diversifierad kunskapsintensiv arbetsmarknad är särskilt attraktiva.⁹⁷ Att bosätta sig i en sådan stad är ofta en lösning på det samlokaliseringsproblem som uppstår av att bostadsregionen måste kunna tillgodose båda parter karriärer.⁹⁸

Näringslivet påtar också ofta den så kallade ”medflyttningproblematiken” som innebär att anställningar kan försvåras av problem med att hitta jobb till partnern till en potentiell anställd. Det gäller särskilt företag som rekryterar globalt och från andra regioner som inte ligger inom pendlingsavstånd. Trots att Malmö i ett svenskt sammanhang är en stor stad och en centralort i en större arbetsmarknadsregion, har frågan om medflyttningproblematik lyfts i många sammanhang under kommissionens arbete.

Kommissionen har också arbetat med frågan om i vilken utsträckning pendlingsmöjligheter till kranskommuner runt Malmö och tillika Köpenhamn är en möjlig väg att öka sysselsättningsgraden för Malmöbor, framför allt för den grupp vars kvalifikationer inte matchar med Malmös kunskapsintensiva arbetsmarknad. Denna fråga har också lyfts i flera av de råd som varit knutna till kommissionen. Till exempel är tillgången till lågkvalificerade jobb god i Köpenhamn och det finns en stor efterfrågan på arbetskraft från Sverige, inte minst i hotell- och restaurangbranschen och inom andra mindre kunskapsintensiva tjänstebranscher (detta diskuteras i mer detalj i kapitel 2.2). Analyser av Malmö stads stadskontor visar också att tillgången till jobb som motsvarar kompetenser hos Malmöborna är relativt god i kranskommuner runt Malmö.

Ett problem i detta sammanhang är att storleken på den lokala arbetsmarknaden ser olika ut för olika kategorier av arbetskraft. Forskning på svenska data visar att män är mer pendlingsbenägna än kvinnor och att högutbildade uppvisar högre pendlingsbenägenhet än lågutbildade.⁹⁹ Det betyder att den grupp av arbetskraft som uppvisar högst arbetslöshet i Malmö, lågutbildade, också generellt sett har en lokal arbetsmarknad som har mindre geografisk utsträckning på grund av lägre pendlingsbenägenhet. Analyser av data från 2019 av Malmö stads stadskontor visar att så också är fallet i Malmö.

Högutbildade är överrepresenterade bland de som pendlar till och från Malmö, och andelen personer med endast förgymnasial utbildning är större bland de som både bor och arbetar i Malmö än bland de som pendlar. Vad gäller inpendling till Malmö är den sett till antalet personer störst i företagstjänster (omkring 14 000 personer) följt av handel (detalj-, parti- samt provisionshandel).

⁹⁶ Andersson m.fl. 2019

⁹⁷ Ahlin m. fl 2014

⁹⁸ Ett väsentligt skäl till senare decenniernas ökande koncentration av välutbildad arbetskraft till storstäder i USA är just att andelen hushåll där båda parter i ett hushåll har en universitetsutbildning (så kallade ”power couples”) vuxit kraftigt (Costa och Kahn 2000).

⁹⁹ Johansson m.fl. 2003

De som pendlar in till Malmö har, relativt de som bor i Malmö, höga löner och andel inpendlare är särskilt hög inom chefsyrken och yrken med krav på högskolekompetens.¹⁰⁰ Inom yrken med krav på kortare utbildning är det generellt sett få som pendlar. Tillika gäller att de branscher i Malmö där andelen sysselsatta som pendlar in är lägst utgörs av kultur, nöje och fritid, hotell och restaurang samt vård och omsorg.

Andelen högutbildade är särskilt hög bland de som pendlar ut från Malmö. Till exempel visar statistiken att bland de kvinnor som pendlar ut från Malmö har närmare 7 av 10 en eftergymnasial utbildning. Sett till antalet personer är utpendlingen störst inom handel, vård och omsorg och utbildning. Den i särklass största utpendlingen går till Lund (över 12 000 personer 2020) som bland annat har Lunds universitet, Skåne universitetssjukhus och Tetra Pak som verkar inom handelsbranschen.¹⁰¹

Tillväxtkommissionens bedömning är att det finns en potential i att stimulera utpendling för att stärka sysselsättningsgraden bland invånare i Malmö med låg utbildning, men betonar samtidigt att det handlar om en grupp av individer som generellt sett uppvisar låg pendlingsbenägenhet och som sannolikt är känsliga för pendlingskostnader och tillgänglighet till kommunikationer. Strukturen på nuvarande pendlingsmönster i Malmö pekar också på detta.¹⁰² Det handlar också om att underlätta pendling inom olika delar av staden.

2.1.15 Åtgärdsförslag näringsliv och entreprenörskap

Arbeta med kontinuerlig kartläggning och analys av ramvillkor för hela näringslivet

Malmö stad bör kontinuerligt kartlägga och analysera ramvillkor och grundläggande förutsättningar för befintligt och potentiellt näringsliv i staden. Det handlar om hur kommunen arbetar med bland annat planering, etableringstillstånd, markupplåtelse och bygglov. Inför som en standardåtgärd att genomföra konsekvensanalyser för olika delar av näringslivet inför beslut och strategiska vägval. Det har att göra med kommissionens övergripande observation om att Malmö har två berättelser och att det finns ett behov av att i alla led ta hänsyn till hur kommunens arbete kopplar an till respektive del av Malmö. Malmö stad bör analysera och kontinuerligt bygga upp ackumulerad kunskap kring på vilket sätt man arbetar och kan arbeta för att nå fler delar av näringslivet och fler potentiella entreprenörer i fler delar av staden.

Arbeta för flexibla detaljplaner och mångfald i användning av byggnader och lokaler

En faktor som bidrar till att entreprenörskapets potential ska realiseras handlar om att entreprenörer har tillgång till lokaler och att det finns utrymme att testa och experimentera med bärkraften i olika verksamheter i olika delar av staden. Detaljplaner och regler (och tillika tillämpning av regelverk) för användning av byggnader och lokaler kan på detta sätt hämma lokalt företagande och kan, ur ett makroperspektiv, även hämma entreprenörskapets experimentella funktion. En del av att tillvarata den potential som finns i Malmös mångfald handlar om att skapa förutsättningar för just mångfald inom företagande och mångfald i experimenterande av verksamheter och affärsidéer. Flexibla detaljplaner och tillåtande av mångfald och flexibilitet i användning av lokaler och byggnader utgör en viktig del av dessa förutsättningar.

Forskaren Ed Glaeser menar att dessa perspektiv är särskilt betydelsefulla för det mer "alldagliga" entreprenörskapet långt från det högprofilerade teknikbaserade företagandet. Något tillspetsat uttrycker han det på följande sätt:¹⁰³

¹⁰⁰ Siffror från Malmö stads stadskontor visar att mer än hälften av de som jobbar som chefer i Malmö bor i andra kommuner.

¹⁰¹ Øresundsstatistiken 2023

¹⁰² I en utvärdering av det så kallade Upptåget, ett pendeltåg som 1991 började köras på befintlig järnväg norr om Uppsala och medförde avsevärt minskade restider från många orter, visar Blind m. fl (2015) på modesta effekter på arbetsmarknadsutfall generellt. Dock finner de indikationer på att invandrare från länder utanför västvärlden kan ha påverkats positivt, även om osäkerheten i effekterna är höga. De menar att ett potentiellt skäl till att just denna grupp kan påverkas positivt är en kombination av låga inkomster, mer begränsad tillgång till dels bil, dels lokala kontakter som kan möjliggöra samäkning.

¹⁰³ <https://blogs.lse.ac.uk/covid19/2021/05/28/the-15-minute-city-is-a-dead-end-cities-must-be-places-of-opportunity-for-everyone/>

“An exciting mixed-use neighbourhood can be one of the best gifts of urban entrepreneurship. In the US, we regulate the entrepreneurship of the poor far more than we regulate the entrepreneurship of the rich. The rich innovate in cyberspace, which is largely a regulation free zone. The poor innovate on the ground, in real things, and local government rules micromanage the physical.”

Även om detta är tillspetsat sätter det fingret på att regelverk och tillämpning av regelverk i en kommun utgör en viktig aspekt av en av förutsättningarna för entreprenörskapet i en stad.¹⁰⁴

Fortsätt arbetet med att förbättra det lokala företagsklimatet och förenkla regelverk

Malmö stad arbetar med att förbättra företagsklimatet, t.ex. genom utbildningar, bemötande, och förbättrade processer för tillståndsgivning och digitalisering. I Svenskt Näringslivs ranking av företagsklimat i svenska kommuner år 2022 hamnade Malmö på totalrankingen 174 av Sveriges 290 kommuner. Som referens hamnar Stockholm på plats 90 och Göteborg på plats 195. Svenskt Näringslivs ranking är inte perfekt men ger en fingervisning och utgångspunkt för fortsatt arbete.

Kommissionen rekommenderar att Malmö stad fortsätter att kontinuerligt arbeta med att förbättra företagsklimatet och förenkla regelverk. Kommissionen betonar att det är en viktig del av ramvillkoren för det lokala näringslivet såväl som för entreprenörskap och något som Malmö stad har rådighet över. Målet ska vara en tillåtande och uppmuntrande stad som främjar entreprenörskap och experimenterande i alla delar av näringslivet, och har flexibla och enkla regelverk.

Kommunen arbetar idag med företagslots som är en form av samordningsfunktion (”one stop shop”) gentemot företag. Tillväxtkommissionen bedömer att detta är ett arbete i rätt riktning. Erfarenheter från Svenskt Näringslivs undersökningar visar att bemötande och process också är viktiga delar. Den som samordnar processen måste ha förståelse för företagarens perspektiv, åta sig att personligen följa ärendet från början till slut samt ha intern förankring med tydligt mandat att driva ärendet framåt.¹⁰⁵ Malmö stad bör också beakta inkludering och arbeta för att tillgängliggöra tjänster för individer med bristande kunskaper i svenska och med lägre digital kompetens och erfarenhet. Ett led i detta kan vara att verka för ökad lokal närvaro av denna form av service, inte minst i de delar av staden med hög andel personer som står långt från arbetsmarknaden.¹⁰⁶

Verka på nationell nivå för att Malmö stad får införa en soloföretagsreform med schablonbeskattning och enkla regelverk som ett policyexperiment

En soloföretagsreform för att stärka förutsättningarna och förenkla för företagande har i olika sammanhang lyfts fram som ett sätt att sänka trösklarna för att komma in på arbetsmarknaden och stimulera entreprenörskap. I kunskapsunderlagsrapporten *Självförsörjning och utanförskap i Malmö* lyfts en sådan reform fram som ett av åtgärdsförslagen som kan främja ökad självförsörjning genom företagande.

Krassén (2020) menar att schablonbeskattning under lång tid har diskuterats som ett sätt att förenkla företagande. I en branschsaneringsutredning 1996¹⁰⁷ skrev man t. ex:

“Det är inte enbart schablonbeskattningens möjligheter från ekobrottsynpunkt som tilldragit sig intresse utan även den förenkling som schablonbeskattning kan innebära för småföretagare. En aspekt är att schablon-beskattning kan vara värdefull för näringsidkare med invandrarbakgrund som på grund av språksvårigheter kan ha svårt att sätta sig in i alla de regler som gäller på skatteområdet. Från närings- och invandrapolitiska utgångspunkter kan alltså schablonbeskattning vara ett sätt att stimulera nyföretagandet.”

¹⁰⁴ Detta betyder inte att Malmö stad bör släppa kontrollen av stadsbilden i form av t.ex. estetik och arkitektur, men att man bör verka för att mångfald och vara tillåtande när det gäller användningsområden av lokaler.

¹⁰⁵ Kommuner som hjälper företag att göra rätt, Svenskt Näringsliv, 2019.

¹⁰⁶ Se till exempel kunskapsunderlagsrapporten Integration i städer med en omfattande diversitet i befolkningen för en diskussion om olika aspekter på service som fungerar i en stad med stor etnisk mångfald:

¹⁰⁷ SOU1996:172

I flera länder kan egenföretagare beräkna skatt utifrån schablonregler (t.ex. Frankrike, Österrike, Spanien, Tjeckien och Estland). Även om systemen är utformade på olika sätt är det vanligt med lägre bokförings- och deklarationskrav. Vanliga motiv för förenklad beskattning är att minska den administrativa bördan¹⁰⁸, minska svartarbete, förbättra förutsättningar för arbete inom ”delnings- och gigeekonomin”¹⁰⁹ och generellt sett minska trösklarna för självförsörjning genom företagande.¹¹⁰ Enligt Näringslivets Regelnämnds SKOP-undersökning 2022 är det skatte- och momsreglerna som upplevs som mest besvärliga bland de minsta företagen med 1-9 anställda.¹¹¹

Tillväxtkommissionen kan inte utarbeta detaljer kring hur en reform bör utformas men menar att Malmö stad bör driva på nationell nivå att få bli en stad där man testat att implementera en sådan reform som ett lokalt policyexperiment. Eget företagande är en väg in på arbetsmarknaden och Sverige har en nationell utmaning med integration och att få fler individer i arbete och självförsörjning. Denna utmaning är särskilt påtaglig i Malmö och utgör en viktig del i arbetet mot en mer inkluderande tillväxt. Malmö stad kan gå före genom att verka för att få utgöra ”testbädd” för en soloföretagsreform för att främja entreprenörskap och minska trösklarna att komma in på arbetsmarknaden. Förenklade för soloföretagare kan också vara en beståndsdel av förutsättningarna för att nya former av ”gigjobb” bidrar till social rörlighet och därmed knyts till resten av arbetsmarknaden.

Utred förutsättningar för Malmö som experimentzon för arbetsmarknadsreformer

Malmö har en stor utmaning med arbetslöshet och utanförskap som bitit sig fast på höga nivåer samtidigt som kommuner inte har rådighet över arbetsmarknadspolitiken och de regelverk som styr arbetsmarknaden. Samtidigt är de problem som finns i Malmö inte unika för Malmö och präglar även andra delar av Sverige. Därför finns det både ett nationellt och ett lokalt intresse av att utreda förutsättningarna för att införa lokala experimentzoner för arbetsmarknadspolitiska åtgärder i Malmö och Skåne. En sådan utredning bör (i) titta på förutsättningar för att införa sådana experimentzoner och (ii) simulera och uppskatta vad effekterna av olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder skulle kunna vara i Malmö.

Arbeta för regional samverkan i etableringsfrågor i kombination med riktade insatser för att underlätta pendling

Tillgången på lågkvalificerade jobb i Malmö är låg i relation till utbudet av arbetskraft. Malmö har potentiell arbetskraft, men bedöms inte ha en komparativ fördel när det gäller tillgång till mark.¹¹² Den kommande Fehmarn-Bältförbindelsen mellan Tyskland och Danmark skapar rimligen möjligheter för att sydvästra Skåne blir en attraktiv plats för lokalisering av lager- och logistikverksamhet och tillika tillverkningsindustri som till exempel bearbetar varor som har avsättningsmarknad i norra Europa.

En framkomlig väg är att kombinera samverkan med kranskommuner till Malmö kring etableringsstrategier i kombination med riktade insatser för att underlätta och tillgängliggöra pendling från stadsdelar i Malmö med koncentration av potentiell arbetskraft till kranskommuner med en bättre tillgång på exploaterbar mark för industri.

¹⁰⁸ <https://nnr.se/wp-content/uploads/nnrs-skop-undersokning-2022-med-svenska-foretagare.pdf>

¹⁰⁹ I SOU2017:26, s.301 konstateras att delningsekonomin kan ”leda till ökad sysselsättning, men kanske framför allt innebära en väg in till arbetsmarknaden för grupper som nu, mer eller mindre permanent, står utanför denna”.

¹¹⁰ Krassén 2020

¹¹¹ <https://nnr.se/wp-content/uploads/nnrs-skop-undersokning-2022-med-svenska-foretagare.pdf>

¹¹² Med rådande översiktsplan för Malmö, med en ambition av att bygga staden ”inåt”, kan också mark för industri förväntas vara en bristvara: ”en övergripande prioritering är att Malmö främst ska växa inåt, innanför Yttre Ringvägen. Resurser ska sparas genom att bygga staden tätare.” https://malmo.se/download/18.5bb0a05f145db1bc43d6ac6/1491304962214/OP2012_MKB_antagen_140522.pdf



Arbeta för att underlätta för pendling till andra städer och mellan stadens olika delar

Ett led i arbetet med att förbättra förutsättningarna för ökad förvärvsgrad, inte minst bland lågutbildade, är att arbeta för förbättrade möjligheter att pendla ut ur såväl som inom Malmö. Detta är en fråga som redan drivs av Malmö stad, vilket MalmöExpressen och Malmöpendeln är två exempel på. Dessa infrastruktursatsningar kortar pendlingstiden både till områden med arbetsplatser i Malmö och i andra kommuner för Malmöbor i socioekonomiskt svaga områden. Att fortsätta arbetet med att utveckla transportsystemen är en viktig del i det framtida arbetsmarknadsarbetet, och det arbetet kan även inbegripa åtgärder för att säkerställa tillgång till förskola och fritidshem även utanför kontorstider för att göra pendling till ett alternativ i praktiken.

Verka för fler internationella skolor

En region som ska attrahera internationell kompetens behöver erbjuda en fungerande och helst attraktiv vardag för sådan kompetens och de som flyttar med dem. En viktig ingrediens i detta är skolor från förskola, grundskola och upp till och med gymnasium. Malmö har idag Malmö International School (MIS) som 2024 öppnar upp i nya lokaler i Hyllie med elever upp till årskurs 9. MIS täcker inte in gymnasium. Bristen i utbudet av internationella skolor är en hämsko för näringslivet när det gäller möjlighet att attrahera personer med internationella karriärer. Internationell skola är ur detta perspektiv en del av ramvillkoren för näringslivet.

Identifierade hinder för framväxt av internationella skolor är: (i) svårigheter att bedöma elevunderlag, pga. att företag har svårt att dimensionera sitt behov¹¹³, (ii) skolor kan inte öka sitt utbud linjärt med en elev i taget, utan måste växa med hela klasser¹¹⁴ och (iii) arbetsmarknaden för specialiserade lärare.

Malmö stad bör som skolhuvudman kunna agera i denna fråga. En insats kan vara att analysera om staden kan medverka till att minska de risker som är förknippade med expansion av internationella skolor, till exempel genom att stötta samverkan mellan Öresundsregionens internationella skolor för att kommunicera att det finns ett utbud av arbetsgivare.

Initiera nätverk av HR-personal i sydvästra Skåne och Köpenhamn

Medföljandeproblematiken är en hämsko för näringslivets möjligheter att rekrytera från såväl andra regioner i Sverige som internationellt. Malmö stad kan verka för att etablera ett nätverk av HR-personal på företag i sydvästra Skåne och Köpenhamn för samverkan och informationsutbyte kring utbudet av olika typer av arbetstillfällen inom företagen och dess nätverk. Malmö stad behöver inte vara den aktör som driver nätverket, men bör ta initiativ till att ett sådant nätverk inrättas.

Initiera ett gränsregionalt investerarnätverk

Initiera ett gränsregionalt investerarnätverk, främst med sikte på större kapitalanskaffningar från, t.ex. 10–20 Mkr och därutöver, som adresserar affärsänglar, family offices och institutioner i södra Sverige och på Själland. En övergripande kartläggning som Tillväxtkommissionen har tagit del av pekar på att det finns ca 150 relevanta aktörer varav hälften finns i Köpenhamnsområdet. Ett nätverk är en relativt snabb, billig och framkomlig väg för att synliggöra affärsmöjligheter inom det kunskapsintensiva entreprenörskapet i Malmö och tillika stärka tillgången till kapital.

Ta initiativ för att etablera en engelskspråkig nyhetssajt med fokus på den bredare regionen

Malmö stad bör tillsammans med aktörer i regionen ta initiativ för att det etableras en engelskspråkig nyhetssajt med fokus på den bredare regionen, inklusive Köpenhamn. Det fyller flera funktioner såsom att både informera det regionala näringslivet på hemmaplan och tjäna som en informationskanal för att attrahera internationella talanger samt internationellt kapital. Det ligger i stadens intresse att se till att det kommer i gång tillsammans med ett antal tongivande partners såsom Ideon Science Park, Medicon Valley Alliance, Media Evolution, Game Habitat, Medeon och Medicon Village.

Utred möjligheten att etablera en testbädd och demonstrationsmiljö i Malmö

Malmö stad bör utreda möjligheten till och förutsättningar för att etablera en testbädd och demonstrationsmiljö, förslagsvis inom områden som kombinerar digitalisering, klimatteknik samt framtidens handel och boende. Inriktningen bör vara att testa ny teknik i en reell fysisk miljö, där man kan testa och utveckla funktionalitet, och tillika identifiera flaskhalsar och hinder i den fysiska miljön och regelverk som i sin tur kan främja policylärande.

¹¹³ I många fall kontrollerar inte företag frågan eftersom det ibland kräver uppehållstillstånd för medarbetare och familj. Företag kan också endast göra långsiktiga bedömningar men inte garantera internationella rekryteringar.

¹¹⁴ Upp till en viss gräns kan en skola fylla på med fler elever i sina befintliga klasser, men sedan måste en ny klass skapas och för att hantera lärar-resurser, lokaler och annat innebär det stora kostnader och ekonomiska risker.

2.2 KÖPENHAMN/DANMARK OCH NORRA TYSKLAND

Malmös fasta förbindelse till Köpenhamn/Danmark och den kommande tunneln under Fehmarn-Bält kan bidra till en konsolidering av stadens två berättelser. Malmös fasta förbindelse till Danmark och möjligheten att ta sig till Köpenhamn inom pendlingsavstånd (dryga 30 minuter från Malmö C till Köpenhamn Hovedbanegård) är en unik tillgång för Malmö. Tillväxtkommissionen menar att det är en förutsättning som dels kan utvecklas för att stärka Malmös kunskapsintensiva näringsliv, dels möjliggöra för fler Malmöbor att komma in på arbetsmarknaden genom att ta del av arbetsmarknaden i Köpenhamn. Det är med andra ord en tillgång som har potential att bidra till en mer inkluderande tillväxt och en konsolidering av de två berättelserna om Malmö. Samtidigt kommer den kommande tunneln under Fehmarn-Bält att skapa ytterligare förutsättningar för Malmös utveckling.

2.2.1 Gränsregionalt perspektiv

I enlighet med Tillväxtkommissionens direktiv har en central fråga i arbetet varit Malmös roll och position i en gränsregional kontext; utmaningar och möjligheter i ett tillväxtperspektiv. Frågor som har diskuterats i Tillväxtkommissionen med koppling till Öresundsregionen handlar om regionen som en integrerad arbetsmarknadsregion, näringslivsutveckling och gränsöverskridande klusterbildning, Malmö och MalmöLundregionens¹¹⁵ attraktivitet för investeringar och företagsetableringar, framtida transportinfrastruktur med Fehmarn Bält-förbindelsen och Öresundsmetron samt vad detta betyder för samverkan mellan Malmö, Köpenhamn och norra Tyskland. Tillväxtkommissionen har tagit del av statistik, rapporter och analyser inom området, samt fört en kontinuerlig dialog med företrädare för gränsregionala, regionala och lokala organisationer verksamma i Öresundsregionen.

Malmös roll och position i en gränsregional kontext innebär utmaningar och möjligheter i ett tillväxtperspektiv.



Figur 10. Öresundsregionen. **Källa:** Malmö stad.

¹¹⁵ MalmöLundregionen är ett samarbete mellan kommunerna i sydvästra Skåne. Följande kommuner är medlemmar: Burlöv, Eslöv, Höör, Kävlinge, Lomma, Lund, Malmö, Skurup, Staffanstorps, Svedala, Trelleborg och Vellinge.

Öresundsregionen utgörs på den svenska sidan av Skåne och på den danska sidan av Östdanmark (Själland, Lolland, Falster, Møn, Bornholm och Ertholmene). Befolkningsmässigt är Öresundsregionen Nordens största transnationella region. Antalet invånare uppgår till ca 4,2 miljoner.¹¹⁶ Regionens 13 universitet, universitetsfilialer och svenska högskolor har sammantaget 130 000 studenter. Starka branscher är bland annat biotech, Life Science och IKT (Informations- och kommunikationsteknik).¹¹⁷ Via Köpenhamns flygplats har regionen tillgång till en central hub i flygnätet och stor tillgänglighet globalt.

Frågan om en ökad integration över Öresund genom en stärkt samverkan mellan Malmö och Köpenhamn var aktuell redan innan byggandet av Öresundsbron. Med Öresundsbrons tillkomst år 2000 förstärktes visionen för Öresundsregionen om att utvecklas till en av Europas mest attraktiva och konkurrenskraftiga regioner. Ett antal rapporter pekar också på att etableringen av Öresundsbron gett positiva avtryck i Malmös och den bredare regionens utveckling. Under 2000-talet har flera utredningar belyst möjligheter och utmaningar i Öresundsregionen. Likaså har strategier tagits fram för att fullt ut realisera den potential som finns i Öresundsregionen. I detta sammanhang har samarbetet mellan Malmö och Köpenhamn utgjort en viktig del.¹¹⁸

Den potential som finns i samverkan mellan Malmö och Köpenhamnsregionen lyfts ofta fram som en konkurrensfördel för Malmö och den bredare Malmöregionen. Kopplingen till Köpenhamnsregionen har till exempel påtalats vara en faktor som bidrar till Malmös attraktionskraft för investeringar samt främja klusterbildningar och kunskapsintensiv verksamhet i staden. Tillväxtkommissionen har diskuterat frågan om hur integrerade den danska och den svenska sidan är; om det finns gränsöverskridande kluster; hur utvecklingen ser ut beträffande klusterformationer, humankapital, investeringar; och om samverkan/samordning finns mellan stödsystem på den danska och svenska sidan. I enlighet med dessa frågor fattade Tillväxtkommissionen beslut om att låta ta fram en kunskapsunderlagsrapport som analyserar dagens situation och utvecklingen sedan början på 2000-talet med avseende på klusterformation, humankapital och investeringar samt storlek och riktning på utvecklingen.

2.2.2 Klusterformationer i Malmö- och Köpenhamnsregionen

Kunskapsunderlagsrapporten *Malmö-Köpenhamn: kluster, samverkan och investeringar* av Magnus Andersson och Emma Lappi belyser dessa frågor. Rapporten visar på att de lägre lönenivåerna på den svenska sidan av Öresund i kombination med styrkeområden såsom en livsmedelssektor med ökad kunskapsintensitet liksom en dynamisk IKT-sektor (informations- och kommunikationsteknik) med aktivt nyföretagande borde attrahera danska företag att satsa i Sverige. I rapporten analyseras den kunskapsintensiva (KI) sektorn i både Köpenhamnsregionen och Malmöregionen.¹¹⁹ I Köpenhamn kan cirka 40 procent av den totala sysselsättningen härledas till kunskapsintensiv sektor.¹²⁰ Motsvarande siffra för Malmö är cirka 25 procent. I Köpenhamn har andelen varit konstant eller minskat något under de senaste åren medan den har ökat i Malmö under hela den studerade perioden, 2000–2016. De olika förutsättningarna inom KI-industrin är tydliga. Köpenhamn har högre lönenivåer samt fler investeringar. Produktiviteten per anställd är högre vilket delvis kan förklaras av att investeringarna per anställd är något högre i de danska företagen. I Malmö är KI-sektorn mindre än i Köpenhamn, men antalet nya företag inom sektorn är däremot högre under den studerade perioden.

¹¹⁶ Öresundsstatistiken, 2023. I Greater Copenhagen-geografin, där förutom Öresundsregionen även Region Halland ingår, bor ungefär 4,5 miljoner människor.

¹¹⁷ Öresundsstatistiken, 2023. I Skåne och på Själland arbetar omkring 40 000 personer inom den privata Life Science-sektorn. Regionen har sju forskarparker med fokus på Life Science, fem universitet med utbildningar på Life Science-området och elva universitetssjukhus.

¹¹⁸ Några exempel kan nämnas. Den gemensamma visionen "Malmö och Köpenhamn – en stad" (2000) med tillhörande strategi och handlingsplan, framtagen av Malmö kommunstyrelsens dåvarande ordförande Ilmar Reepalu och Köpenhamns kommuns dåvarande överborgmästern Jens Kramer Mikkelsen. OECD Territorial Reviews: Oresund, Denmark/Sweden (2003). Utvecklingsstrategin ÖresundsRegionala Utvecklingsstrategin 2020 (ÖRUS 2020), framtagen av den politiska samarbetsplattformen Öresundskomiteen (2010).

¹¹⁹ Studien använder Eurostats definition av kunskapsintensiv sektor. En verksamhet klassas som kunskapsintensiv om sysselsatta högskoleutbildade personer representerar mer än 33 procent av den totala sysselsättningen i den verksamheten. Definitionen bygger på det genomsnittliga antalet sysselsatta i åldern 15–64 år på aggregerad EU-27-nivå 2008 och 2009 enligt NACE Rev. 2 med två siffror, genom användning av EU Labor Force Survey-data. Källa: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/Annexes/htec_esms_an8.pdf

¹²⁰ Endast privat näringsliv inom KI-sektorn inkluderas.

I rapporten fokuseras specifikt på klusterformationer inom tre industrier som definieras ha en framskjuten position i regionen; Life Science, Informations- och Kommunikationsteknik (IKT) och Livsmedel. Författarna har valt dessa industrier då de är inkluderade i den danska klusterstrategin *Business Promotion in Denmark 2020–2023* samt ingår i Region Skånes Regionalt klusterutvecklingsprogram 2017–2021. För att fånga näringslivsdynamiken fokuseras i rapporten på antal nyetablerade företag, omsättning, investeringar samt lönenivåer. Perspektiven ger en bild av vilka skillnader och likheter som finns mellan Köpenhamn och Malmö.¹²¹

Life Science-industrin är över tio gånger så stor i Köpenhamn jämfört med i Malmö mätt som antal anställda. I Köpenhamn finns nästan samma antal företag som i Malmö vilket i sin tur betyder att företag i Köpenhamn är betydligt större arbetsplatser. Inom Life Science är lönenivåer och genomsnittsinvesteringen högre i Köpenhamn. Företagsstrukturen är däremot mer dynamisk i Malmö med relativt många nya företag.

IKT-sektorn är cirka fyra gånger större i Köpenhamn än i Malmö vad gäller antal anställda. Det finns en skillnad vad gäller andelen sysselsatta med hög utbildning där en större andel av arbetskraften inom Malmös IKT-sektor har hög utbildning. Lönenivåer och investeringar är högre i Köpenhamn än i Malmö. Andelen nya företag inom IKT-sektorn är däremot mycket högre i Malmö än i Köpenhamn.

Livsmedelsindustrin är en relativt lågkunskapsintensiv sektor men erbjuder många arbetstillfällen i framför allt Malmöregionen. Livsmedelsindustrin i Malmö och Köpenhamn är relativt snarlika. Sysselsättningsmässigt och sett till antal företag är sektorn väldigt lik inom de båda regionerna men med en högre andel sysselsatta med hög utbildning i Malmö.

2.2.3 Stödsystem

Möjligheten till finansiellt stöd för gränsöverskridande verksamhet är idag begränsad. Andersson och Lappi påtalar att det gränsregionala innovationssystemet är asymmetriskt så till vida att det framför allt är regionalt på den svenska sidan och framförallt nationellt på den danska sidan. Det skånska innovationsstödssystemet har ett starkt fokus på de tidiga faserna i företagsutvecklingen men i expansionsfasen är behovet av finansiering större än tillgången. Andersson och Lappi menar att det finns ett stort behov av att de finansiella stödinstrumenten behöver vara mer flexibla för att kunna matcha och bättre möta företagens behov. Möjlighet för de danska nationellt drivna klusterinitiativen att investera i Skåne saknas, vilket försvårar gränsregionalt samarbete där stöd behövs för att utveckla en verksamhet. Motsvarande problem finns även i andra gränsregioner i Norden.¹²² Rådande regelverk och strukturer för offentligt innovationsstöd och finansiering medger inte att medel flyttas över nationsgränsen vilket begränsar möjligheten att nyttja testbäddar och kompetens i grannlandet.

2.2.4 Handelsflöden mellan Malmö och Köpenhamn

Det ekonomiska utbytet mellan Malmö och Köpenhamn är en viktig del i integrationen över Öresund. I kunskapsunderlagsrapporten *Malmö och Öresund: Nutid och framtid* analyserar Rikard Forslid ett antal framtidsscenarioer för Malmö. De handlar bland annat om predikterade handelsflöden samt förändringar som rör kostnader för import och export av varor och dess effekter på befolkning, industri och pendlingsmönster.

För att analysera Malmös import och export använder Forslid en empirisk handelsmodell, gravitationsmodellen. Gravitationsmodellen visar hur mycket handel man kan förvänta sig mellan två länder eller regioner. Enligt modellen borde Köpenhamn/Danmark vara Malmös största handelspartner. Så är emellertid inte fallet i realiteten. Som figur 11 visar är Malmöföretagens största exportdestination Norge, följt av Danmark och Tyskland.

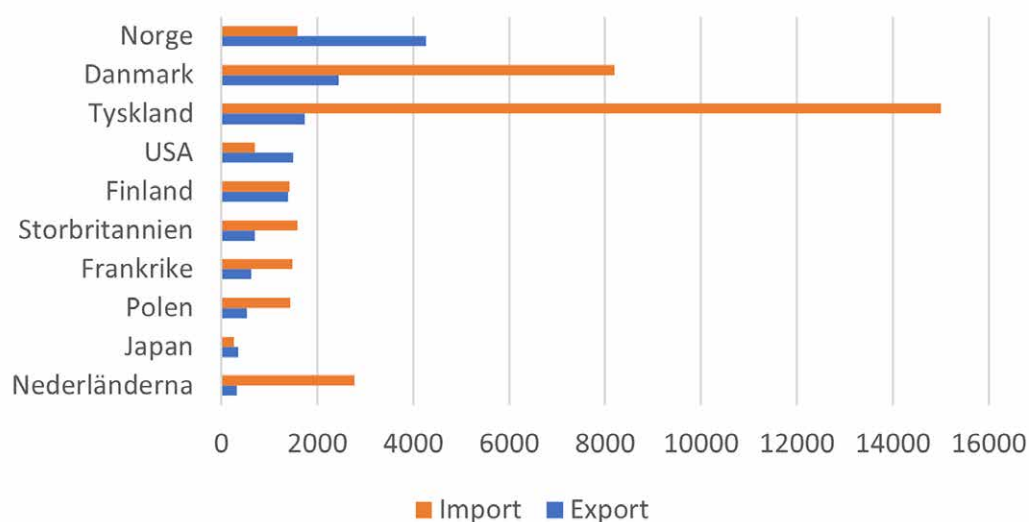
¹²¹ En begränsning, som påtalas i rapporten, vid en jämförelse av områden med olika geografisk och ekonomisk storlek är att det finns en produktivitetseffekt (huvudstadseffekt) som man bör beakta och som innebär att lönenivåer och produktivitet kan förväntas att vara högre i Köpenhamn eftersom en rad sektorer behöver vara lokaliserade i huvudstaden. I rapporten påpekas även ett annat möjligt problem med att analysera Köpenhamns- och Malmöregionerna och det är att företags- och industristrukturerna är olika.

¹²² Motsvarande problem har till exempel tagits upp av Svinesundskommittén i ett PM om *Finansieringssystem hämmar innovationer via testbäddar*. Nordiska ministerrådet, 2023.

När det gäller import är Tyskland överlägset störst följt av Danmark.¹²³ Analysen visar att handeln mellan Malmö och Köpenhamn borde vara betydligt högre än den faktiskt är. Slutsatsen av analysen är att handeln (det ekonomiska utbytet) mellan Malmö och Köpenhamn/Själland är långt ifrån sin fulla potential.

I rapporten görs olika policyexperiment, varav ett handlar om lägre handelskostnader (-20 procent) mellan Malmö och Köpenhamn/Själland. Handelskostnader är alla de friktioner som gör det kostsamt att producera i en region och att sälja varorna i en annan region. När det gäller Malmös export till Själland påverkas den till exempel av transportkostnader inklusive broavgifter, administration i samband med export, och anpassning av varan till den danska marknaden. Experimentet visar effekterna på produktion och antalet bosatta i regionerna samt förändringarna i handelsflödena mellan Malmö och Köpenhamn. Malmö växer, enligt scenariot, relativt kraftigt och drar till sig en del produktion från Köpenhamn. Skälet till detta är de lägre lönerna i Malmö, vilket visar sig viktigare än Köpenhamns storleksfördelar.¹²⁴ Malmö med sina relativt lägre löner och goda access till Köpenhamn/Själland blir alltså något av en exportplattform, exporten ökar förhållandevis kraftigt.

Malmös 10 största import- och export-länder 2017 (Mio SEK)



källa: SCB

Figur 11 Malmös 10 största import- och exportländer 2017 (Mio SEK)

Forslid uppmärksammar att tidigare studier i ekonomisk geografi och handel har visat att handelsliberalisering mellan en stor och en liten region kan leda till att ekonomisk aktivitet flyttar till den större regionen på grund av agglomerationsfördelarna i en stor region. Simuleringarna i rapporten visar emellertid att detta inte sker i Malmös fall. I stället ger Malmös lägre löner en fördel som gör att produktion dras till Malmö. Därför skulle exempelvis lägre avgifter för transporter över Öresundsbron öka produktionen i Malmö, enligt simuleringarna. I experimentet visas även hur pendlingsströmmarna påverkas. En kombination av lägre pendlingskostnader mellan Malmö och Köpenhamn och lägre pendlingskostnader inom Malmö leder både till ökad pendling till Köpenhamn och till ökad produktion och befolkning i Malmö.

¹²³ Forslid, 2022. Siffrorna är baserade på företagsdata från SCB. Exportsiffrorna visar värdet av de exporterade varor som producerats i Malmö, och alltså inte värdet av det som skeppas ut från Malmö hamn eller körs över Öresundsbron (vilket ofta producerats i andra regioner).

¹²⁴ Den nominella lönen har i kalibreringen antagits vara 35 procent högre i Köpenhamn än i Malmö.

Forslid diskuterar miljöeffekter av varuhandel och ökade transporter. Varuhandeln tenderar att påverka miljön eftersom den leder till miljöförstörande transporter. Friktionsfri handel gör det också lättare för företagen att lägga produktion i länder med mindre strikta miljöregler, och att sedan exportera därifrån. Danmark och Sverige har liknande miljölagstiftning, och dessutom är båda länderna med i EU-ETS, det europeiska systemet för handel med utsläppsrätter. Detta system sätter ett tak på utsläppen i de flesta industrier i Europa. Ökade transporter har däremot en miljökostnad. Hur stor denna är beror på vilket transportmedel som används, samt på den transporterade sträckan. Handel mellan Malmö och Köpenhamn har mycket lägre miljöeffekter än till exempel handel mellan Malmö och Stockholm. Det faktum att Malmö och Köpenhamn ligger i olika länder inte har någon betydelse i detta sammanhang. Handel mellan länder och regioner innebär att produktionen blir mer effektiv. Detta innebär en lägre resursåtgång per producerad enhet, vilket per definition har en positiv effekt på miljön. Effektivitetsförbättringarna beror på att handel leder till ökad produktion i de mest effektiva produktionsanläggningarna, men också på att handel leder till ökad skala i produktionen. Stora produktionsanläggningar har råd att göra större fasta investeringar i ren teknologi. Arbetspendlingen har miljöeffekter, men den bidrar också till att öka effektiviteten i ekonomin genom att rätt person hamnar på rätt plats. Pendling är nödvändig i storstadsregionerna, och den mest miljövänliga pendlingen sker med offentliga kommunikationsmedel med låga utsläpp.

En utredning framtagen av Öresundsuniversitetet menar att broavgifterna fungerar som handelshinder, jämförbart med tullavgifter, och att avgifterna motverkar lönsamhet för bron.¹²⁵ En nolltaxa för vägtrafik skulle, enligt utredningen, uppvägas av högre tillväxt i Sverige och Danmark. Redan en halvering av vägavgifterna på bron skulle enligt samma resonemang vara samhällsekonomiskt lönsam. Den danska produktivitetskommissionen rekommenderar sänkta priser på Stora Bältbron och Öresundsbron under perioder när det inte råder trängsel.¹²⁶ Produktivitetskommissionen hävdar också att priset för att passera Storebält och Öresundsbron utanför rusningstid är betydligt högre än kostnaderna för drift och underhåll och att det gör att anslutningarna inte utnyttjas optimalt. Man rekommenderar att priserna i kollektivtrafiken i högre grad differentieras i förhållande till efterfrågan eftersom differentierade priser skulle bidra till att minska investeringsbehovet och samtidigt förbättra kapacitetsutnyttjandet utanför rusningstid.

Mot bakgrund av analysen i Forslids rapport om att lägre pendlingskostnader drar arbetskraften till Köpenhamn och lägre handelskostnader drar företagen till Malmö, menar Tillväxtkommissionen att sänkta transportkostnader skulle kunna vara *en* del för att främja ett ökat handelsutbyte över Öresund och en ökad integration i Öresundsregionen. En avgiftssänkning skulle likaså kunna vara ekonomiskt försvarbar eftersom intäkterna vid lägre avgifter förväntas öka. Utgångspunkten enligt riksdagsbesluten i Danmark och Sverige är dock att bron ska betala sina egna kostnader. Broinvesteringen lånefinansieras och lånen ska betalas av intäkterna, framför allt från biltrafiken men även från tågtrafiken.¹²⁷

¹²⁵ Öresundsförbindelse med ett hinder mindre, Öresundsuniversitetet, 2002

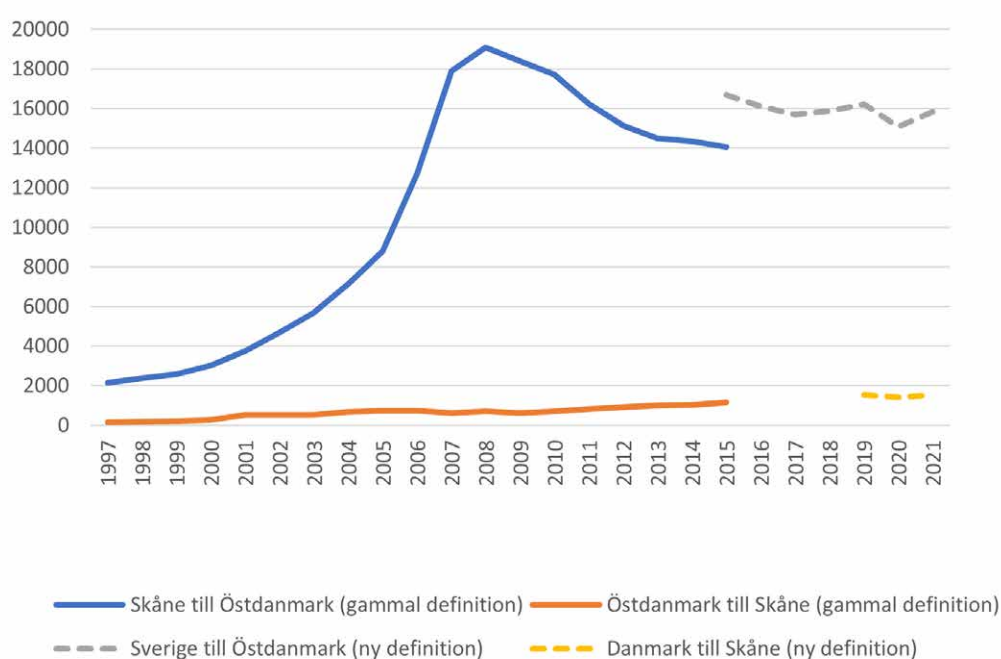
¹²⁶ Det handlar om Velstand og velfærd, Produktivitetskommissionen, 2014

¹²⁷ Pendlingskostnaden för tågpendlare diskuteras längre fram i avsnittet.

2.2.5 Arbetspendling

En indikator på integrationen i Öresundsregionen är arbetspendling. Arbetspendlingen över Öresund sker huvudsakligen över Öresundsbron, men en viss pendling sker också via färja mellan Helsingborg och Helsingör. Arbetspendlingen ökade kraftigt efter öppningen av bron, år 2000. Figur 12 visar hur pendlingen steg mycket kraftigt efter färdigställandet av bron. Pendlingen över bron nådde en topp före finanskrisen 2008 och har sedan dess gradvis fallit. Fallet var särskilt kraftigt för yngre pendlare, vilket kan ha att göra med att möjligheten att hitta arbete inom hotell och restauranger och detaljhandeln försämrades kraftigt i samband med finanskrisen. Finanskrisen innebar också fallande fastighetspriser i Köpenhamn, och det är därför troligt att en del individer som tidigare arbetspendlat i stället valt att bosätta sig i Köpenhamn.¹²⁸

Öresundspendlingens utveckling 1997-2021 med tidsseriebrott 2015



Figur 12. Öresundspendlingens utveckling från 1997 till 2020. Antalet pendlare. Observera tidsseriebrott 2015. Pendling 1997–2015 omfattar endast pendling mellan Skåne och Östdanmark. **Källa:** Region Skåne, Öresundsdatenbanken

Bidragande orsaker till den minskade pendlingen de senaste åren har varit införandet av ID-kontroller och gränskontroller i samband med flyktingkrisen 2015 och hinder i resandet på grund av covid 19-pandemin. Den omfattande gränskontrollen som upprättades påverkade restid och antalet avgångar med tåg över Öresundsbron vilket medförde ökad stress hos resenärerna och minskad vilja att gränspendla.¹²⁹ Mellan 2019 och 2021 sjönk antalet personresor med 45 procent och pendlingen minskade med 39 procent.¹³⁰

¹²⁸ Forslid, 2022

¹²⁹ Andersson och Lappi, 2022

¹³⁰ *Öresundsindex Trafiken 2021*. Öresundsbro Konsortiet & Öresundsinstutttet, 2022.



År 2021 pendlade 15 844 personer från Sverige till Själland och Bornholm (Östdanmark). Från Danmark till Skåne pendlade 1 018 personer.¹³¹ Majoriteten av pendlarna från Sverige till den danska delen av Öresundsregionen är män. Andelen kvinnor som pendlar har minskat något och ligger på 37 procent. Andelen unga pendlare (15–24 år) har minskat från 17 procent 2007 till 5 procent 2021 medan andelen äldre pendlare (55–74 år) har ökat från 6 procent 2007 till 16 procent 2021.¹³² Dominerande branscher för arbetspendlare från Sverige till Östdanmark år 2021 är företagstjänster (2 666 pendlare), transport och magasinering (2 359), handel (2 230) och vård- och omsorg samt sociala tjänster (1 802). Flertalet branscher hade fler inpendlare 2021 jämfört med året innan pandemin bröt ut (2019).¹³³

2.2.6 Gränshinder, regler och tillämpningar försvårar integrationen mellan Danmark och Sverige

Som pendlingen visar har Öresundsregionens potential med en stor gemensam arbetsmarknad inte fullt ut realiserats. Även om en del gränshinder har avhjälpats sedan öppningen av Öresundsbron kvarstår andra gränshinder som försvårar för den gemensamma arbetsmarknaden. Dessa frågor avgörs främst på nationell eller EU-nivå och behöver därför lyftas i rätt instans för att hanteras och lösas genom politiska beslut, lagändringar och överenskommelser eller genom avtal. De nordiska ländernas regeringar har ett stort ansvar för att kvarvarande gränshinder avvecklas och för att nya inte tillkommer.

Gränshinderfrågor som Malmö stad kan och bör lyfta till nationell nivå handlar särskilt om gränskontroll, regler inom beskattnings- respektive socialförsäkringsområdet och arbetstillstånd för tredjelandsmedborgare. Det handlar om förändringar i och harmonisering av de regelverk som hämmar arbetsmarknaden i Öresundsregionen. En gemensam dansk-svensk arbetsmarknad gynnar inte bara den enskilde eller företagen. Det ger också skatteintäkter till de danska och svenska statskassorna. En större arbetsmarknad och en bättre matchad arbetsmarknad bidrar även till att attrahera investerare och företagare.¹³⁴

¹³¹ *Pendling över Öresund. Innan, under och efter pandemin*. Region Skåne, 2023. Det finns ett tidsseriebrott 2015. Tidigare statistiksamarbete och utbyte av data mellan statistikmyndigheterna i Sverige och Danmark upphörde 2015, vilket innebär en avsaknad av pendlingsdata sedan 2016. Tillsammans med SCB och Danmarks Statistik (Dst) tog Region Skåne år 2021 fram en metod för att ta fram pendlingsdata och som nu publiceras regelbundet. Pendlingen från Sverige år 2015 är cirka 2 600 personer högre enligt den nya metoden än enligt den gamla. Värdena i statistiken från 1997–2015 innefattar endast pendling från Skåne, medan statistiken i den nya serien omfattar pendling från hela Sverige till Östdanmark.

¹³² Ibid

¹³³ Ibid

¹³⁴ *Samhällsekonomisk analys av gränshinder. Kostnader för Greater Copenhagen*, Damvad Analytics, 2017. Se även *Möjligheternas arbetsmarknad*, Öresundsbro Konsortiet, 2006.

2.2.7 Beskattning och socialförsäkring

Generellt för arbetspendlare som bor på ena sidan av Öresund och arbetar på den andra är att man betalar skatt och är socialförsäkrad i arbetslandet.¹³⁵ Inbetalning och redovisning av skatt i olika länder är ett bekymmer för många gränspendlare och arbetsgivare, bland annat genom ökad administration. En utmaning är reglerna om hur många dagar man måste arbeta och vara fysiskt närvarande i grannlandet för att undvika dubbelbeskattning. Under pandemin visade sig detta problem än tydligare.¹³⁶ Eftersom arbete hemifrån (distansarbete) är en arbetsform som blivit vanlig efter pandemin bör reglerna ses över och anpassas till dagens arbetsmarknad. Även inom socialförsäkringsområdet finns behov av att se över reglerna för en anpassning och ökad flexibilitet för gränspendlare.¹³⁷ Detta gäller inte minst gränspendlare som arbetar åt fler än en arbetsgivare och där arbetsgivarna är i olika länder. Reglerna försvårar för arbetstagare att ha ett deltidsarbete på den ena sidan sundet och komplettera inkomsten antingen med arbetslöshetsersättning eller ett arbete på den andra sidan sundet – förhållanden som annars kännetecknar en flexibel arbetsmarknad.¹³⁸

2.2.8 Tredjelandsmedborgare

Rådande läge på arbetsmarknaden i Öresundsregionen, med en betydande brist på arbetskraft på den danska sidan och en relativt hög arbetslöshet på den svenska sidan, borde innebära möjligheter för fler arbetssökande att hitta ett jobb i Danmark. Medborgare från EU (EES/Schweiz) har rätt att arbeta i andra EU-länder och behöver därmed inget arbetstillstånd eller uppehållstillstånd för att flytta till eller jobba inom EU. Medborgare i ett land utanför EU (EES/Schweiz), så kallade tredjelandsmedborgare, omfattas däremot inte av den fria rörligheten som gör att man kan arbeta i andra EU-länder utan arbetstillstånd. För tredjelandsmedborgare med uppehållstillstånd och arbetstillstånd i ett EU-land gäller tillståndet endast i det land där det är utfärdat. En person från ett land utanför EU (EES/Schweiz) som har uppehållstillstånd och arbetstillstånd i Sverige kan följaktligen inte arbeta i Danmark. Därtill kan inte en medborgare från ett icke-EU-land som har samma tillstånd i Danmark flytta över till den svenska sidan, utan att det danska uppehålls- och arbetstillståndet går förlorat. Det är en barriär för en växande grupp av arbetstagare, det vill säga alla tredjelandsmedborgare med uppehålls- och arbetstillstånd som söker jobb och bostad i Öresundsregionen. Detta påverkar även företag och offentliga verksamheter som söker arbetskraft men inte kan anställa tredjelandsmedborgare från andra sidan Öresund.¹³⁹ Det innebär således ett hinder för danska arbetsgivare som vill erbjuda lediga jobb till icke EU-medborgare bosatta i Sverige.¹⁴⁰

¹³⁵ Öresundsavtalet (2003 års avtal mellan Sverige och Danmark), Skatteverket, 2023


¹³⁶ Under pandemin arbetade gränspendlare, på anmodan av sina arbetsgivare, hemifrån vilket påverkade beskattningen av deras löner. Öresundsavtalet innebär att lön hos privat arbetsgivare ska skattas i arbetsgivarstaten, under förutsättning att minst 50 procent av arbetsdagarna under varje tremånadersperiod har utförts på plats i arbetsgivarstaten, och resten av arbetet är utfört i den anställdes bostad eller på tillfälliga tjänsteresor. När Öresundsavtalets villkor inte är uppfyllda ska beskattningen fördelas utifrån antalet arbetsdagar i respektive land. Pendlarna har behövt redovisa fördelningen av lönen i den danska och den svenska deklarationen och i många fall har felaktigt dragen preliminärskatt behövt överföras mellan de danska och svenska skattemyndigheterna. Detta har inneburit ökat merarbete för anställda, arbetsgivare och myndigheterna. Inom socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen har en lösning på detta problem nåtts, där arbetstagaren kvarstår i arbetslandet. Øresunddirekt, 2023

¹³⁷ Danmark och Sverige ingick 2001 den s.k. Öresundsöverenskommelsen som innebär att den som har sin enda arbetsgivare i ett av länderna och som arbetar minst halva arbetstiden under en sammanhängande period av tre månader på arbetsplatsen hos arbetsgivaren och övrig tid på distans i bosättningslandet ska omfattas av arbetsgivarlandets lag. Detta gäller även för den som har arvoderade förtroendeuppdrag i bosättningslandet men sin huvudarbetsgivare i det andra landet. Det krävs dock ett särskilt dispensbeslut för att personen ska bli omfattad av arbetsgivarlandets lag. Den anställde och arbetsgivaren ansöker gemensamt om dispens. Ett dispensbeslut är tidsbegränsat till högst tre år med möjlighet till förlängning. Skatteverket, 2023.

¹³⁸ Enligt gällande EU-regler är en person som arbetar i bosättningslandet mer än 24,9 procent av arbetstiden, vid utförande av arbete i två länder, socialförsäkrad i bosättningslandet. Anställda som utför mer än 25 procent av sitt arbete i bosättningslandet och som endast har en arbetsgivare kan dock ansöka om dispens för att få tillhöra det land där arbetsgivaren har sitt säte. Se not 92. Personer med två eller fler arbetsgivare kan inte ansöka om dispens. Øresunddirekt, 2023

¹³⁹ Øresunddirekt, 2023. Undantag finns. En dansk särslagstiftning (*Lov om ændring af udlændingeloven og kildeskatteloven, Opholdstilladelse med henblik på ansættelse på forskningscentret European Spallation Source (ESS) i Sverige*) vilken trädde i kraft i januari 2017 möjliggör för gruppen tredjelandsmedborgare som är anställda eller knutna till forskningsanläggningen ESS i Lund att bosätta sig i Danmark även om de arbetar i Sverige.

¹⁴⁰ Øresunddirekt hänvisar till en studie 2012 av Copenhagen Economics vilken uppskattade att cirka 50 000 icke-EU-medborgare är bosatta i Skåne. Av dessa tillhörde cirka 30 000 arbetskraften



Öresundsbron är en viktig förutsättning för att länka samman såväl arbets- som bostadsmarknad på båda sidor av Öresund.

2.2.9 Pendlingskostnaders påverkan på Öresundsintegrationen

Öresundsbron är en viktig förutsättning för att länka samman såväl arbets- som bostadsmarknad på båda sidor av Öresund. Ökad mobilitet hos arbetstagare, studenter och andra resenärer främjar samtidigt integrationen i Öresundsregionen. Som påtalats tidigare visar utvecklingen att pendlingen över Öresund har varit avtagande sedan den kraftiga tillväxten i pendlingsströmmar fram till 2008. Tillväxtkommissionen har diskuterat pendlingskostnadernas påverkan på integrationen över Öresund. För de flesta pendlare är tågresande det naturliga alternativet. I jämförelse med övrig lokal och regional trafik är pendlingskostnaden för tåg över Öresund emellertid mycket hög.¹⁴¹ Situationen med en betydligt högre kostnad för att pendla över Öresund jämfört med inom Skåne eller inom Själland påverkar sannolikt incitamentet till att söka jobb på andra sidan sundet och kan således medföra svårigheter för arbetsgivare att rekrytera personal från den andra sidan. Samtidigt som möjligheten till skatteavdrag i viss utsträckning finns för en del arbetspendlare, framhålls just pendlingskostnaderna som ett stort hinder för arbetspendlare, studenter och andra resenärer över bron.¹⁴² Pendlingskostnaden har även stor betydelse för unga i Öresundsregionen. I en enkätundersökning bland unga på den svenska respektive danska sidan uppger nära 85 procent av de skånska ungdomarna och hälften av själlänningarna att de kan tänka sig att arbeta på andra sidan Öresund. En möjlig faktor som påverkar unga på den svenska sidan är att lönenivåerna generellt sett är högre i Köpenhamnsregionen än i Skåne. Faktorer som påverkar valet för unga på båda sidor är språket, transportkostnaden och problem med meritvärdering vid högre studier. I undersökningen framkom att en stor andel, 48 procent, av de svenska ungdomarna anger att en minskning av transportkostnaderna skulle öka benägenheten att dagspendla över Öresund.

¹⁴¹ Jämförelsevis är kostnaden för ett månadskort för tågresa Malmö-Köpenhamn 2 395 kronor (för student 1 557 kr), Malmö-Helsingborg 1 309 kr (student 982 kr) och Malmö-Lund 949 kr (student 712 kr). Skånetrafiken.se

¹⁴² Enligt uppgift från Øresunddirekt anges på tjänsten "ditt gränsproblem" pendlingskostnaden som ett upplevt gränshinder som hindrar mobiliteten. Øresunddirekt, 2023

På den danska sidan är andelen också ganska stor, 34 procent av de danska ungdomarna anger att en minskning av transportkostnaderna skulle öka benägenheten att dagspendla över Öresund. Det avspeglar transportkostnadernas betydelse för unga.¹⁴³

I sammanhanget har även frågan om andra pendlingskostnader i form av trafikstörningar och tågförseeningar och de utmaningar de innebär för arbetspendlare över Öresund lyfts i Tillväxtkommissionen. Här finns kända behov av förbättringar för att säkerställa en långsiktighet och pålitlighet i tågpendlingen. En del av frågan om förbättrad tågtrafik över Öresund kan samtidigt relateras till behovet av en utbyggnad av spårkapaciteten genom Skåne. Kapacitetsproblemen i järnvägssystemet är en aktuell fråga som lyfts till nationell nivå av Region Skåne, Malmö stad och andra kommuner.¹⁴⁴ Förutom att öka mobiliteten i Öresundsregionen kan ett välfungerande kollektivt trafiksystem på järnväg dessutom avlasta vägtrafiken och skapa mer miljövänliga transportalternativ.¹⁴⁵

2.2.10 Fehmarn Bält-förbindelsen och Öresundsmetron

Tillväxtkommissionen har även diskuterat sannolika utmaningar och konsekvenser av kommande och planerade infrastrukturprojekt som ytterligare knyter samman Malmö med Danmark och Tyskland samt hur Malmö stad kan verka för att realisera de möjligheter som investeringar i transportinfrastruktur skapar för tillväxten i Malmö.

Fehmarn Bält-förbindelsen mellan Tyskland och Danmark förväntas vara färdigställd 2029. Förbindelsen kommer att utgöras av en 18 km lång sänktunnel för både biltrafik och järnväg som kommer att minska restiden mellan Malmö och Hamburg. Med Fehmarn Bält-förbindelsen förväntas en betydande ökning av både gods- och passagerartransporter mellan Tyskland och Skandinavien, vilket spås komma att resultera i kapacitetsutmaningar på Öresundsbron och dess anslutningar.¹⁴⁶ För ett exportberoende land som Sverige finns behov av att på nationell nivå utreda hur Fehmarn Bält-förbindelsen påverkar järnvägstrafiken på Öresundsbron och vilken effekt den får för Sveriges mål om export och ökad godstrafik på järnväg ut i Europa. För att säkra Sveriges exportmarknad behövs ökad kapacitet och hållbara transporter över Öresund och kommande satsningar på nya stambanor.

Öresundsmetron är ett framtidsprojekt som Malmö och Köpenhamn driver gemensamt. En metro/tunnelbaneförbindelse mellan Sverige och Danmark, skulle avlasta Öresundsbron, bidra till frigjord spårkapacitet som främjar överflyttning av transporter från väg till järnväg, samt utveckla den regionala mobiliteten över Öresund. På så sätt kan en metro främja en hållbar tillväxt för näringsliv och arbetsmarknad.¹⁴⁷ Öresundsmetron är tänkt att gå i en borrhärd tunnel under Öresund mellan centrala Malmö och centrala Köpenhamn. I Sverige kommer metron, enligt planerna, att ansluta till Malmö C och i Köpenhamn till den befintliga tunnelbanan, som idag är under utbyggnad. Metrotågen beräknas ta drygt 20 minuter mellan centralstationerna i Malmö och Köpenhamn och skulle kunna avgå så ofta som var 90:e sekund. Det skulle innebära nästan en halvering i pendlingstid förhållande till dagens trafik med Öresundstågen. Pågående utredningar visar att en Öresundsmetro skulle bidra till en större rörlighet för arbetskraften över Öresund. Den skulle öka tillgängligheten och minska restiden till arbete, utbildning och kultur tvärs över Öresund. Förutom att främja en större arbetsmarknadsregion bedöms en Öresundsmetro kunna stärka regionens möjligheter att attrahera investeringar och gynna näringslivet och forsknings- och utbildningsmiljöer.¹⁴⁸

¹⁴³ *En region i kläm. Berättelsen om Öresundsregionen*, Christer Persson & Hans-Åke Persson, 2019. Resultaten i studien visar entydigt att den större andel som identifierar sig med Öresundsregionen på den svenska sidan också kan tänka sig att studera, bo, arbeta eller pendla till den andra sidan. Ungdomarna är mest mobila i fråga om arbetsmarknaden.

¹⁴⁴ Se till exempel *Positionspapper för utbyggnad av spårkapaciteten genom Skåne/Lund-Hässleholm*, Region Skåne 2023

¹⁴⁵ Nationella mål i Sverige för att minska koldioxidutsläppen från transportsektorn och skapa hållbara transporter är att utsläppen ska ha minskat med 70 procent till 2030 och att Sverige vara helt fossilfritt 2045. Regeringen.se

¹⁴⁶ *Building the STRING Megaregion as a green hub in the wake of Covid-19*, OECD 2020

¹⁴⁷ Malmö stad, 2022

¹⁴⁸ Öresundsmetro.com



För ett exportberoende land som Sverige finns behov av att på nationell nivå utreda hur Fehmarn Bält-förbindelsen påverkar järnvägstrafiken på Öresundsbron och vilken effekt den får för Sveriges mål om export och ökad godstrafik på järnväg ut i Europa.

2.2.11 Åtgärdsförslag Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland

Malmö bör stärka sin roll som regional tillväxtmotor och leda samverkan med Köpenhamn

I samarbete med de omliggande kommunerna bör Malmö stad stärka sin roll i relation till Köpenhamn. En del handlar om marknadsföring gentemot danska företag. Jämfört med Köpenhamnsregionen är Malmö med omland en kostnadseffektiv lokalisering med god tillgång till välutbildad arbetskraft och dynamiskt nyföretagande. Tillgångar som kan användas för att attrahera danska företagsinvesteringar är exempelvis arbetskraft till lägre löner än i Köpenhamnsregionen samt produktionsfaktorer som mark. Malmö stad bör även öka sin synlighet i Köpenhamn, exempelvis genom fysisk närvaro i form av representationskontor för intressebevakning i syfte att attrahera etableringar och investeringar.

Verka för dansk representation i styrelser

För att stärka integrationen mellan den svenska och den danska sidan av Öresund bör Malmö stad undersöka förutsättningarna för att kommunens bolagsstyrelser inom arbetsmarknads- och näringslivsfrågor (exempelvis Minc, Medeon) även omfattar representation från den danska sidan. Syftet är att främja ett långsiktigt arbete för förbättrad kommunikation, ökad integration och gemensam arbetsmarknad.

Nationell påverkan i gränsregionala frågor

Tillväxtkommissionen anser att det är synnerligen angeläget att de gränsregionala frågorna får en tydlig och stark uppmärksamhet på nationell nivå i såväl Sverige som Danmark då flertalet frågor som behöver lösas förutsätter överläggningar och diskussion mellan de båda staterna. Givna samarbetspartners till Malmö stad som kontinuerligt arbetar med gränshinderfrågor är Region Skåne, Greater Copenhagen, Øresunddirekt och Nordiska ministerrådet.¹⁴⁹ I vissa frågor behövs även ett nära samarbete med arbetsmarknadens parter och näringslivsorganisationer för att tillsammans verka för en förändring. Övergripande handlar det om att skapa förståelse för gränsregionala frågor på nationell nivå och även insikt om Öresundsregionens betydelse för Sverige och Sveriges tillväxt.

Främja användning och förbättring av det befintliga stödsystemet

Malmö stad bör främja ett ökat samarbete inom entreprenörskap och innovation mellan den svenska och den danska sidan samt underlätta och stödja utvecklingen av gränsregionala kluster. Medel från statliga investeringsfonder och forskningsfonder kan inte användas över nationsgränsen vilket hämmar utvecklingen för Öresundsregionens näringsliv. Malmö stad bör därför adressera och driva på i frågan om förutsättningar för gränsregionala stödsystem. Frågan bör riktas till nationell nivå i såväl Sverige som Danmark och främst föras fram inom ramen för samarbetet i Greater Copenhagen men med fördel även tillsammans med andra nordiska gränskommittéer som omfattas av motsvarande problematik.

Verka för avskaffande av gränskontroller

Gränskontroller hämmar utvecklingen i Öresundsregionen och försvårar för integrationen mellan Sverige och Danmark. Situationen undergräver ett smidigt resande som drabbar alla resenärer och främst pendlarna som korsar sundet varje dag och för vilka restiden förlängs då tågen från Danmark måste ha ett längre uppehåll vid Hyllie station. Situationen försvårar utvecklingen av en gemensam arbetsmarknad. Malmö stad bör fortsatt agera gentemot nationell nivå i Sverige för ett avskaffande av gränskontroller.

Verka för en revidering av gällande avtal inom skatte- och socialförsäkringsområdena

Samarbetsorganisationen Greater Copenhagen föreslår vissa förenklingar av regelverket för att underlätta för gränspendlare och arbetsgivare. Det gäller bland annat förenkling av pendlarnas egna skatteberäkningar; arbetsgivaravgifter som betalas i det andra landet; ömsesidigt erkännande av pensionsavgifter i det andra landet; samt att privat och offentligt anställda som pendlar över Öresund ska omfattas av samma regler.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Nordiska ministerrådets Gränshinderråd är ett politiskt tillsatt och oberoende organ som har fått i uppdrag av de nordiska regeringarna att främja den fria rörligheten inom Norden för såväl enskilda som företag. Gränshinderrådet identifierar, prioriterar och föreslår lösningar på gränshinder. Arbetet med gränshinder sker bland annat inom fyra temaområden: skatt, digitalisering, mobilitet och yrkeskvalifikationer. Norden.org

¹⁵⁰ Greater Copenhagen, 2022

Tillväxtkommissionen ställer sig bakom denna ambition och menar att Malmö stad fortsatt bör vara drivande i arbetet, såväl via samarbetet i Greater Copenhagen som genom direkt nationell påverkan, med att få till stånd ett reviderat Öresundsavtal och en översyn av Öresundsöverenskommelsen.

Verka för att möjliggöra för medborgare från länder utanför EU att få tillstånd att arbeta på andra sidan Öresund

Ökad mobilitet skulle öka sysselsättningsmöjligheterna för gruppen och även bidra till att behålla utländsk arbetskraft i regionen. Tillväxtkommissionens bedömning är att Malmö stad bör driva frågan nationellt för att trycka på för ett ändringsförslag till gällande lag, så att det blir möjligt för medborgare från länder utanför EU (EES/Schweiz) som i övrigt uppfyller villkoren för att få arbeta i både Danmark och Sverige att arbeta på andra sidan sundet. Malmö stad bör samtidigt adressera frågan inom ramen för samarbetet i Greater Copenhagen för att undersöka förutsättningarna att hitta en lokal lösning på problemet.

Verka för en anpassning av pendlingskostnaden över Öresund

Tillväxtkommissionen konstaterar att det finns behov av att lyfta frågan om att se över prissättningen för tågresor över Öresundsbron. Resan över bron med kollektivtrafik borde vara jämbördig med annan lokal resa och prissättas efter samma principer. En reducering av kostnaderna skulle sannolikt leda till ett ökat resande och främja möjligheterna till matchning mellan företag och arbetstagare. Bättre matchning mellan företag och arbetstagare kan påverka både arbetslösheten och produktiviteten, och därmed även den ekonomiska tillväxten, i regionen positivt. Tillväxtkommissionens rekommendation till Malmö stad är därför att verka på regional respektive nationell nivå för att föra en diskussion om taxorna för att åstadkomma en anpassning av prisnivåerna till de priser som gäller för trafikanter som pendlar inom Skåne respektive Själland, det vill säga som inte pendlar mellan länderna.

Verka för att förbättra tågtrafiken över Öresund

Tågförseningar orsakar kostnader såväl för arbetspendlare som för arbetsgivare och begränsar därför integrationen över Öresund. För arbetsgivare uppstår kostnader i samband med tågförseningar för medarbetare som bor på ena sidan och jobbar på den andra. Arbetsgivare kan även känna osäkerhet inför att anställa medarbetare från den andra sidan. Likaså kan förseningar och störningar i tågresandet påverka arbetssökande att inte söka jobb på den andra sidan. Bristande punktlighet i tågsystemet försvårar för pendlare i vardagen till exempel i att hinna hämta barn på förskolan i tid. Pendlare som drabbas av tågförseningar kanske i stället väljer att resa till och från arbetet med bil, vilket i sin tur påverkar miljön i Öresundsregionen negativt och motverkar en hållbar utveckling. Samtidigt som fler avgångar och längre tåg till viss del kan motverka störningar och trängsel, är systemet ansträngt eftersom tågen är begränsade av spåren och av att dela plats med godståg och fjärrtåg. Därutöver kan gränskontrollerna medföra förseningar som kan fortplanta sig till följd förseningar. Likaså försämras möjligheterna till pendling inom Skåne. Frågan är av strategisk betydelse då det handlar om att bygga upp en långsiktighet och pålitlighet i tågpendlingen som på sikt bidrar till att öka volymerna i pendlingsströmmarna över Öresund för en ökad integration i regionen. Tillväxtkommissionen menar att Malmö stad bör adressera frågan om att komma till rätta med förseningar och störningar i tågtrafiken på regional nivå.

Verka för en förbättrad transportinfrastruktur

Utvecklingen med ökad trafik till och från Öresundsregionens centrala områden skapar flaskhalsar på bägge sidor av sundet, särskilt i och omkring Köpenhamn och Malmö, vilket påverkar regional tågpendling och nationella godsflöden negativt. Det finns också behov av att åtgärda kapacitetsproblemen i järnvägssystemet, inte minst längs med Södra stambanan, och att stärka kollektivtrafikens konkurrenskraft. En effektiv transportinfrastruktur bidrar till en hållbar mobilitet och rörlighet på arbetsmarknaden i Öresundsregionen, stärker Malmös roll som regional transportnod och nationell tillväxtmotor med ett hållbarhetsperspektiv. Tillväxtkommissionens rekommendation till Malmö stad är att, tillsammans med andra skånska kommuner och Region Skåne, fortsatt driva på nationellt i frågan om en förbättrad transportinfrastruktur inklusive en utbyggnad av spårkapaciteten genom Lund-Hässleholm.

Ta fram en strategi för att realisera Malmö och Malmö-Lunds potential i den framtida regionförstoringen

I och med Fehmarn Bält-förbindelsen kommer den nordliga delen av Tyskland, särskilt Hamburg, som samarbetspartner att kopplas närmare Öresundsregionen. Det är därför angeläget att Malmö stad, i samarbete med Lunds kommun och andra intressenter, inventerar möjligheter och eventuella risker med regionförstoringen. En potentiell möjlighet är att Malmö och Malmöregionen utvecklas till en nod i kopplingen mellan Sverige och Tyskland. En potentiell risk är att Danmark vänder sig ännu mer västerut och söderut mot Jylland och Tyskland. Tillväxtkommissionen understryker vikten av att Malmö stad tar fram en strategi för hur kommunen och Malmöregionen kan agera framåt i frågor som bland annat rör arbetsmarknad, näringslivsutveckling och investeringar. Fokus bör vara på näringslivsfrågor, matchning av näringslivsaktörer och marknadsföring för att attrahera företagsetableringar och investeringar. I framtagandet av en sådan strategi bör en kartläggning göras av den samlad bilden över vad Skåne och framför allt Malmö och Lund gemensamt har att erbjuda och som kan användas i att marknadsföra regionen i Hamburg/norra Tyskland. Vilka befintliga plattformar och nätverk som kan användas i sammanhanget bör också inventeras och behov av att utveckla nya sådana identifieras. En annan del att undersöka är betydelsen av fysisk närvaro (i någon form) i Hamburg. Förutsättningarna för att utveckla strategin i samarbete med Köpenhamn bör undersökas, inte minst för att tillsammans definiera regionens fördelar för att öka attraktionskraften för etableringar och investeringar på båda sidor av Öresund.



2.3 ARBETSMARKNAD

Malmös geografiska läge, matchning, kombinationsinsatser och arbetsmarknadsanställningar kan bidra till lägre arbetslöshet och en mer inkluderande tillväxt.

Som beskrivs i inledningen utvecklas näringslivet i Malmö väl. Samtidigt står en betydande del av Malmös befolkning utanför arbetsmarknaden. Arbetslösheten ligger på en högre nivå än i riket som helhet och så har det sett ut under en längre tid. De arbetstillfällena som har tillkommit i staden och arbetsmarknadsregionen, samt de utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser som har genomförts, har inte räckt för att höja sysselsättningen i tillräcklig utsträckning. Detta är en del av den tudelning som präglar Malmö. Området arbetsmarknad inbegriper åtgärder som kan bidra till att sänka arbetslösheten och få fler Malmöbor i sysselsättning. Fokus är med andra ord på den ”andra” berättelsen om Malmö som tar sin utgångspunkt i arbetslöshet och utanförskap.

Åtgärdsförslagen i arbetsmarknadsavsnittet riktar in sig på de delar i direktivet som handlar om förutsättningar för arbetslösa Malmöbor att komma närmare arbetsmarknaden och därmed öka möjligheterna till ekonomisk självförsörjning. Tillväxtkommissionen kan konstatera att arbetsmarknadspolitiken i grunden är ett statligt ansvar. Men kommunerna ansvarar för frågor som ligger i nära anslutning till detta politikområde, så som vuxenutbildning. Många kommuner anordnar också insatser riktade till försörjningsstödstagare och andra grupper av arbetslösa kommuninvånare. I vissa fall går dessa områden in i varandra.

Inom arbetsmarknadsområdet har Tillväxtkommissionen valt att främst rikta sina åtgärdsförslag till områden där Malmö stad har rådighet över frågorna och möjlighet att agera. Samtidigt ser kommissionen behov av förändringar på flera nivåer och hos flera aktörer i samhället, för att en mer övergripande förändring ska komma tillstånd. Förutom de perspektiv som beskrivs nedan, finns också andra delar av rapporten som hänger nära samman med arbetsmarknadsfrågorna inom avsnitten om näringsliv, utbildning samt Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland.

2.3.1 Ökad koncentration av arbetstillfällena och kompetens i storstadsregioner

Den svenska arbetsmarknaden har genomgått stora förändringar de senaste 20 åren med avseende på den arbetande befolkningens sammansättning, utbildningsnivå och geografiska mönster. Sysselsättningsgraden har ökat i alla åldersgrupper över tid. Utbildningsnivåerna har höjts generellt. Både arbetstagare och arbetstillfällena har i stor utsträckning flyttat till storstadsregionerna. Koncentrationen av kompetens i storstadsregioner ökar möjligheten att matcha utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden i dessa geografier. En annan förändring är att allt fler människor har invandrat till Sverige. Flyktingar och deras anhöriga söker sig i större utsträckning till storstadsregioner i samband med invandringstillfället.¹⁵¹ Fler flyktingar flyttar också dit över tid.¹⁵²

2.3.2 Hög sysselsättningsgrad men fler står långt ifrån arbetsmarknaden

Sysselsättningen är generellt hög på den svenska arbetsmarknaden och har varit så de senaste decennierna. Efterfrågan på färdigheter har förändrats över tid, till följd av den tekniska utvecklingen. Det har inneburit att efterfrågan har förskjutits från lågkvalificerad till högkvalificerad arbetskraft. Andelen lågkvalificerade tjänster är anmärkningsvärt låg i Sverige, även i jämförelse med andra länder som liksom Sverige har en hög arbetsproduktivitet.¹⁵³

De senaste decenniernas utveckling på arbetsmarknaden i Sverige har karakteriserats av att arbetslösheten i allt högre grad har koncentrerats till vissa grupper.¹⁵⁴ Arbetsförmedlingen har identifierat att följande grupper har svårare än andra att ta sig in på arbetsmarknaden: personer som är födda i ett utomeuropeiskt land; personer som saknar gymnasieutbildning; personer med funktionsnedsättning som medför nedsatt arbetsförmåga samt arbetslösa som är 55 år eller äldre.¹⁵⁵

¹⁵¹ Engdahl och Liljeberg, Flyktingars etablering på arbetsmarknaden i Malmö, Stockholm och Göteborg (2022)

¹⁵² Flyktingar flyttar ofta till Stockholmsområdet (scb.se)

¹⁵³ Konjunkturrådets rapport *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*, Nordström Skans, Eriksson, Hensvik (2017)

¹⁵⁴ *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Calmfors m.fl.

¹⁵⁵ Arbetsmarknadsutsikterna våren 2022: Utvecklingen på arbetsmarknaden 2022–2023 (arbetsförmedlingen.se)

Sammantaget återfanns 76 procent av de inskrivna arbetslösa i maj 2022 inom någon eller flera av dessa grupper.¹⁵⁶ Bland de inskrivna arbetslösa som hade varit utan arbete i mer än 12 månader var motsvarande andel 84 procent.

2.3.3 Den regionala arbetsmarknaden

Hög rörlighet av människor och arbetskraft är en viktig förutsättning för att arbetsmarknaden ska fungera väl. Det är också en viktig konkurrensfaktor för att en region ska vara attraktiv för människor att bo och verka i. Rörligheten på arbetsmarknaden har ökat över tid och de lokala arbetsmarknadernas geografiska upptagningsområden har blivit allt större. Det är en följd av bland annat ett mer effektivt transportsystem och därmed goda pendlingsmöjligheter, men också av en ökad specialisering inom arbetslivet där sannolikheten för att hitta ett arbete nära bostaden minskar. Stigande bostadspriser har också lett till att invånare söker bostad längre från storstadskommunerna. Det typiska mönstret för en storstadsregion är att storstadskommunen har stor inpendling, medan kranskommunerna har stor utpendling.

För det regionala näringslivet betyder en utvidgad lokal arbetsmarknad ökade möjligheter att hitta rätt kompetens. Detsamma gäller för arbetstagare, som har ökade möjligheter geografiskt att få ett arbete som motsvarar deras kvalifikationer. Det unika med Malmö jämfört med andra storstadsregioner i Sverige, är att Malmö med sin närhet till Köpenhamn är del av den gränsregionala arbetsmarknaden i Öresundsregionen. Betydelsen av närheten till Köpenhamn ska inte underskattas.

Den danska arbetsmarknaden, med ett stort utbud av såväl mer kvalificerade som mindre kvalificerade tjänster, skapar goda förutsättningar för arbetssökande i Malmö att hitta ett arbete. Förbättrade pendlingsförutsättningar över sundet skulle öka potentialen för Malmöborna att ytterligare dra nytta av arbetsmarknaden i hela regionen.¹⁵⁷

Betydelsen av närheten till Köpenhamn ska inte underskattas.

2.3.4 Arbetslösheten i Malmö

Mot bakgrund av uppdraget beställde Tillväxtkommissionen en kunskapsunderlagsrapport av Martin Nordin, med fokus på Malmös arbetsmarknad och arbetslöshet, i syfte att undersöka skillnaderna mellan Malmö och Sverige generellt. Rapporten visar att arbetslösheten i Malmö har varit betydligt högre än genomsnittet i Sverige ända sedan 1990-talet.¹⁵⁸ Arbetslösheten har framför allt ökat bland individer med grundskoleutbildning som högsta avklarade utbildning samt bland personer födda utanför Europa. Arbetslösheten är högre hos nämnda grupper i Malmö jämfört med situationen i studiens jämförelsekommuner.¹⁵⁹

Nordin påpekar att i regioner med hög arbetslöshet minskar vanligtvis arbetslösheten under konjunkturuppgångar mer än i regioner med låg arbetslöshet. Sverige hade en konjunkturuppgång från 2013 fram till inbromsningen i samband med coronapandemin 2020. Arbetslösheten i Malmö minskade däremot inte i den utsträckning som, enligt Nordin, kunde förväntas under perioden. I stället för en återhämtning gentemot den nationella nivån gick utvecklingen åt motsatt håll. Detta mönster gällde för flera av de grupper som stod långt ifrån arbetsmarknaden.¹⁶⁰

Skillnader i sysselsättning och arbetslöshet mellan personer med olika utbildningsnivå och mellan svensk- och utrikes födda har ökat såväl i Malmö som i övriga Sverige.¹⁶¹ Detta leder till en ökad ekonomisk och social ojämlikhet, något som kan få konsekvenser inom olika områden.

¹⁵⁶ Ibid.

¹⁵⁷ Läs mer om detta i denna rapport avsnitt om Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland.

¹⁵⁸ *Malmös arbetsmarknad och arbetslöshet – Vad förklarar skillnaderna mot riket?* Nordin (2022)

¹⁵⁹ I rapporten jämförs Malmö med övriga skånska kommuner, Stockholm, Göteborg, Södertälje, Botkyrka och Landskrona. De tre sistnämnda kommunerna har liksom Malmö en hög andel utrikes födda invånare och är mot bakgrund därav utvalda som jämförelsekommuner i studien.

¹⁶⁰ Nordin (2022)

¹⁶¹ Statistik från Malmö stad.

Det är särskilt påtagligt i Malmö, mot bakgrund av att sysselsättningen är lägre och arbetslösheten högre i samtliga befolkningsgrupper jämfört med övriga riket.¹⁶² Den samlade utmaningen på arbetsmarknadsområdet är således större i Malmö än i andra kommuner.

2.3.5 Det tar längre tid för flyktingar att komma in på arbetsmarknaden i Malmö

För att fördjupa kunskaperna kring flyktingar och anhöriginvandras etablering på arbetsmarknaden i Malmö beställde Tillväxtkommissionen en kunskapsunderlagsrapport inom området. I rapporten undersöker Mattias Engdahl och Linus Liljeberg flyktingar och anhöriginvandras etablering på arbetsmarknaden i Malmö och jämför med bland annat Stockholm och Göteborg.¹⁶³ Under perioden 2000–2010 utgjorde denna grupp mellan 10 och 20 procent av den totala gruppen som invandrade till Sverige. Andelen steg till närmare 50 procent 2016, för att därefter minska igen. Flyktingar och deras anhöriga är mer benägna än andra invandrade, såsom studerande och arbetskraftsinvandrade, att stanna kvar i Sverige. På sikt innebär det att gruppen utgör en allt större andel av de som har invandrat till Sverige. Det relativa antalet flyktingar och flyktinganhöriga i befolkningen har de senaste åren vuxit snabbare i Malmö, än i Stockholm och Göteborg. Mot bakgrund härav fanns anledning att studera just denna grupp närmare för att observera hur kopplingen till arbetsmarknaden är för gruppen i Malmö.

Rapporten visar att en av tre flyktingar fortfarande inte hade någon kontakt med arbetsmarknaden tio år efter invandringstillfället. Skillnaden mellan storstadskommunerna är betydande. Långt fler som initialt bosatte sig i Stockholm hade arbetsinkomster, jämfört med de som bosatte sig i Göteborg och Malmö. Särskilt svag anknytning till arbetsmarknaden hade kvinnor, personer med endast förgymnasial utbildning samt personer som invandrat vid hög ålder.¹⁶⁴ Rapporten visar också att etableringen gick något snabbare för de som invandrade under 2010-talet eller senare, jämfört med de som invandrade tidigare.¹⁶⁵

Studien visar att det tar längre tid för flyktingar och anhöriginvandrade att komma i sysselsättning i Malmö i förhållande till Stockholm och Göteborg och riket i stort. Malmö hör till de 10 procent av Sveriges kommuner där etableringsprocessen tar särskilt lång tid. Skillnader i lokal arbetsmarknadspolitik och kommunala vuxenutbildningar diskuteras som möjliga förklaringsfaktorer till skillnader i etableringsmönster. Rapportförfattarna pekar på behovet av fördjupade studier av vad skillnaderna kan bero på, i syfte att minska tiden för nyanlända att komma vidare till utbildning eller sysselsättning.

2.3.6 Näringslivsstrukturens påverkan på arbetsmarknadsetablering

I enlighet med beskrivningen i inledningsavsnittet växer de lågkvalificerade tjänsterna inte i tillräcklig utsträckning för att möta behovet bland Malmöborna. Sysselsättningsutvecklingen i Skåne och i Sverige i stort har kännetecknats av att antalet sysselsatta i tillverkningsindustrin minskar, medan antalet sysselsatta inom företagstjänster, hotell- och restaurang samt handel ökar.¹⁶⁶ Den minskade sysselsättningen inom tillverkningsindustrin har emellertid inte ersatts i motsvarande utsträckning av tjänster inom servicesektorn i Malmö.¹⁶⁷ De högkvalificerade tjänsterna ökar dock kraftigt. Tillgången till kvalificerad arbetskraft har stor betydelse vid företags lokaliseringsbeslut. Här har Malmö och sydvästra Skåne som helhet en fördel med närhet till högre utbildningar via bland annat Malmö universitet, Lunds universitet, Sveriges Lantbruksuniversitet samt universiteten i Köpenhamn.

Nordin resonerar i sin underlagsrapport kring att bristen på lågkvalificerade tjänster i Malmö kan vara en förklaring till att arbetslösheten är högre i Malmö än i många andra svenska kommuner. De senaste decenniernas förändringar i näringslivsstrukturen har sannolikt medfört ökade svårigheter för lågutbildade personer att komma in på arbetsmarknaden.¹⁶⁸

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ *Flyktingars etablering på arbetsmarknaden i Malmö, Stockholm och Göteborg*, Engdahl och Liljeberg (2022)

¹⁶⁴ Rapporten visar exempelvis att de som var 40–54 år vid invandringstillfället hade en betydligt svagare ställning på den svenska arbetsmarknaden, jämfört med de som invandrade i åldern 20–29 år.

¹⁶⁵ De förbättrade utfallen sammanföll med etableringsreformen, d.v.s. att Arbetsförmedlingen tog över ansvaret från kommunerna för att introducera nyanlända till den svenska arbetsmarknaden. Rapportförfattarna konstaterar att det samtidigt inte går att utesluta att sammansättningen av de asylsökande till Sverige förändrades på ett sådant sätt att de som invandrade senare hade egenskaper som underlättade integration på arbetsmarknaden.

¹⁶⁶ Näringsliv och arbetsmarknad i Malmö (skane.se)

¹⁶⁷ *Malmöns arbetsmarknad och arbetslöshet – Vad förklarar skillnaderna mot riket?* Nordin (2022)

¹⁶⁸ Läs mer om näringslivsstrukturen i Malmö i denna rapportens näringslivsavsnitt.

2.3.7 Nationell arbetsmarknadspolitik

Den nationella arbetsmarknadspolitikerna syftar till att möjliggöra för alla i arbetsför ålder att delta i arbetslivet. Politikområdet omfattar insatser som rör matchning mellan arbetssökande och lediga tjänster, arbetsmarknadspolitiska program, särskilda insatser riktade till unga samt arbetslöshetsförsäkring.¹⁶⁹

Arbetsmarknadspolitikerna är ett statligt åtagande. Samtidigt ansvarar kommunerna för det reguljära utbildningssystemet och för försörjningsstödet, områden som har stark koppling till arbetsmarknaden. Behovet av samverkan mellan statlig och kommunal nivå är därmed grundläggande, för att de som står utanför arbetsmarknaden ska få det stöd de behöver. Samverkan är särskilt viktig när det gäller personer som står långt ifrån arbetsmarknaden. För Malmö, med en stor andel av befolkningen som uppstår ekonomiskt bistånd, är det avgörande att rollfördelningen mellan stat och kommun är tydlig och att arbetsmarknadspolitikerna organiseras på ett sådant sätt att samordning och koordinering av arbetsmarknadspolitiska insatser underlättas.

Delegationen för unga och nyanlända till arbete (Dua) lyfter i sitt slutbetänkande fram de lokala överenskommelserna mellan Arbetsförmedlingen och kommunerna som det huvudsakliga redskapet för att främja, stimulera och stödja samverkan mellan aktörerna.¹⁷⁰ Överenskommelserna syftar till att etablera hållbara strukturer för samverkan och göra dem mindre person- och konjunkturberoende. Överenskommelserna bygger på gemensam redovisning av bland annat målgrupper, behov, organisering och uppföljning.

Mot bakgrund av ändrade budgetförutsättningar för och styrsignaler till Arbetsförmedlingen, har samverkan mellan kommuner och Arbetsförmedlingen minskat i omfattning de senaste åren. Dua påtalar att uppdrag om samverkan med kommuner saknas i Arbetsförmedlingens regleringsbrev för budgetåret 2023, till skillnad från föregående år.¹⁷¹ Det interna förändringsarbetet inom Arbetsförmedlingen tillsammans med ett instabilt konjunkturläge generellt, skapar en osäkerhet kring förutsättningar för samverkan mellan aktörerna framöver.

2.3.8 Kommunala åtgärder

Malmö stads arbetsmarknadsinsatser riktar sig främst till arbetslösa personer som uppstår ekonomiskt bistånd.¹⁷² Den primära målbilden är egenförsörjning genom arbete, oavsett om en person bedöms stå nära eller längre ifrån arbetsmarknaden. Huvudregeln är att personer som uppstår ekonomiskt bistånd, som inte har full sjukersättning eller motsvarande, slussas till kommunens arbetsmarknadsavdelning.

Kommunen tillhandahåller olika åtgärder för att ge arbetslösa arbetsträning och arbetslivserfarenhet, samt möjlighet att skapa nätverk som underlättar vidare anställning. Det handlar bland annat om praktikplatser och arbetsmarknadsanställningar. Arbetsmarknadsanställningarna är tidsbegränsade anställningar inom den kommunala verksamheten, riktade till långtidsarbetslösa personer. Vissa av dessa tjänster placeras i interna arbetslag, ofta med yrkesfokus, särskilt skapade för att ta emot arbetsmarknadsanställda personer. Andra placeras på ordinarie arbetsplatser, i olika delar av kommunens verksamhet.

¹⁶⁹ Regeringens hemsida: Arbetsmarknad - Regeringen.se

¹⁷⁰ På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden (SOU 2023:7)

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² En kritik som riktas mot subventionerade sysselsättningar är att åtgärderna riskerar att skapa inlåsningseffekter, då de inte per automatik leder vidare till "vanliga" jobb. Riskerna är att individer i stället slussas mellan olika subventionerade sysselsättningsåtgärder. En annan kritik är att de subventionerade anställningarna tränger undan personer som annars skulle fått ett arbete på den reguljära arbetsmarknaden. (Calmfors m.fl.)

Insatser som kombinerar utbildning med praktik förmedlas också av kommunen. Ofta handlar det om yrkesutbildning i kombination med praktik. Som exempel erbjuder Malmö stad Yrkes-SFI,¹⁷³ där svenskundervisning kombineras med yrkesutbildning.¹⁷⁴ En annan variant är rekryteringsutbildningar, i Malmö benämnda *Jobbspår* och *Dubbel yrkesutbildning 2.0*. Jobbspåren tas fram i samarbete mellan Malmö stad och Arbetsförmedlingen, tillsammans med aktörer inom näringslivet.¹⁷⁵ Det handlar om att fler Malmöbor ska nå egenförsörjning samt att kompetensförsörjningen för arbetsgivare löses lokalt, genom att tillhandahålla kompetent personal via alternativa utbildningsformer. Jobbspåren kombinerar utbildning, praktik och i vissa fall coaching och språkträning för att göra deltagarna mer anställningsbara. Enligt information från Arbetsmarknads- och socialförvaltningen får drygt 80 procent av deltagarna anställning direkt efter att insatsen avslutas. Dubbel yrkesutbildning 2.0 drivs i samarbete med Sydsvenska Industri- och handelskammaren och syftar till att skapa korta utbildningsvägar för de med kortast utbildningsbakgrund.

Företrädare för Malmö stad har påtalat att såväl Yrkes-SFI som jobbspår är resurskrävande. De genomförs därför i förhållandevis begränsad omfattning. En avgörande faktor är också att det finns tillräckligt med arbetsgivare som är villiga att erbjuda utbildning på arbetsplatsen och sedan anställning av personer som står långt ifrån arbetsmarknaden.

Malmö stad och Arbetsförmedlingen har ett nära samarbete, något som bland annat definieras i dokumentet *Strategisk överenskommelse avseende samverkan mellan Arbetsförmedlingen i Malmö och Malmö stad*. Överenskommelsen syftar till att Malmö stad och Arbetsförmedlingen genom samverkan ska ”få ut det bästa möjliga resultatet av Malmö stads och Arbetsförmedlingens insatser för att fler Malmöbor ska få arbete och utbildning och att fler företag ska växa och etablera sig”.¹⁷⁶ Denna typ av överenskommelse är en viktig förutsättning för ett fungerande samarbete. Samtidigt är flera av de program som Arbetsförmedlingen genomför i samarbete med kommunerna av tillfällig karaktär eller av varierande natur, då de statliga direktiven är föränderliga.¹⁷⁷ Synen på kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken har svängt en del de senaste 15 åren. Exempelvis innebar den så kallade etableringsreformen som infördes 2010 att staten, genom Arbetsförmedlingen, tog över ansvaret för samordningen av nyanländas etablering på arbetsmarknaden. En konsekvens av det var att kommunernas kapacitet och kompetens inom området minskade. År 2014 stärktes betoningen på kommunernas roll i arbetsmarknadspolitiken igen. År 2019 minskade anslaget till Arbetsförmedlingen kraftigt och ett stopp för beslut om extratjänster påverkade förutsättningarna för samverkan mellan statlig och kommunal nivå. I Dua:s slutbetänkande påpekas dock att det är svårt att se att dessa svängningar kan förklaras av att behovet av samverkan mellan nationell och lokal nivå om de som står långt ifrån arbetsmarknaden, har ändrats i nämnvärd utsträckning.¹⁷⁸

¹⁷³ Tillsammans med övriga kommuner i Skåne, Arbetsförmedlingen, Skånes Kommuner, Länsstyrelsen Skåne, Lärosäten Syd och Region Skåne. Hem - Yrkes SFI Skåne (yrkessfiskane.se)

¹⁷⁴ År 2022 läste 255 elever i Malmö en utbildning i kombination med SFI, s.k. Yrkes-SFI. *Årsanalys 2022, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Malmö stad*

¹⁷⁵ År 2022 deltog 128 personer i jobbspår i Malmö, med inriktning på bland annat solcellsmontör, lokalvård, markskötsel, elektronikmontörer samt service med inriktning mot restaurang. *Årsanalys 2022, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Malmö stad*

¹⁷⁶ *Strategisk överenskommelse avseende samverkan mellan Arbetsförmedlingen i Malmö och Malmö stad*, s. 4

¹⁷⁷ Exempelvis satsningen på extratjänster som genomfördes under en kort period för att sedan avslutas.

¹⁷⁸ *På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden* (SOU 2023:7)

2.3.9 Åtgärdsförslag arbetsmarknad

Verka för en aktiv och långsiktig statlig arbetsmarknadspolitik

Arbetsmarknadspolitiken är en statlig angelägenhet, med Arbetsförmedlingen som främsta aktör. Samtidigt är det ett faktum att Malmö stad och merparten av Sveriges kommuner lägger omfattande resurser inom arbetsmarknadsområdet, med en rad insatser som syftar till att öka arbetslösa kommuninvånarens möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Tillväxtkommissionens vill betona vikten av långsiktiga och robusta system och samverkansformer mellan nationell och lokal nivå. Kontinuitet och uthållighet är avgörande framgångsfaktorer inom arbetsmarknadsområdet.

Bristande kontinuitet vad gäller den statliga arbetsmarknadspolitiken, och finansiering av arbetsmarknadspolitiska insatser, drabbar inte endast Malmö. Många svenska kommuner påverkas av detta, särskilt efter Arbetsförmedlingens stora reformering de senaste åren. Malmö stad bör fortsätta att, tillsammans med andra kommuner, Region Skåne och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), verka för en mer aktiv och långsiktig statlig arbetsmarknadspolitik, som tar hänsyn till lokala förutsättningar, med samverkansstrukturer som är hållbara över tid.

Kontinuitet och uthållighet är avgörande framgångsfaktorer inom arbetsmarknadsområdet.

Förmedling av danska jobb i Malmö

Arbetslösheten i Danmark var 2,3 procent i november 2022. I Sverige låg den samtidigt på 7,2 procent, och i Malmö på över 12 procent. Det råder stor brist på arbetskraft i Danmark, samtidigt som det finns många arbetssökande i Malmö. Mot bakgrund härav bedömer Tillväxtkommissionen att det finns starka skäl att öppna ett arbetsförmedlingskontor i Malmö inriktat på förmedling av arbetstillfällen i Danmark. Ett förmedlingskontor i Malmö med fokus på den danska arbetsmarknaden skulle troligtvis minska trösklarna för att söka jobb i Danmark och därmed sannolikt bidra till att öka sysselsättningen bland Malmöborna.

Kontoret bör ha två huvudsakliga uppdrag: förmedling av jobb samt bidra med information om hur dansk arbetsmarknad fungerar, bland annat vad som gäller rent arbetsrättsligt och skattemässigt samt information om socialförsäkringar. Øresunddirekt¹⁷⁹ arbetar i dagsläget med information om hur arbetsmarknaden fungerar i Danmark. En aktiv förmedling av jobb i Danmark skulle komplettera detta uppdrag och underlätta ytterligare för Malmöbor att hitta arbete på andra sidan sundet.

Samfinansiering från den danska sidan av ett förmedlingskontor, bör inte vara ett krav. Malmö stad skulle oavsett finansieringsmodell dra stor nytta av att fler arbetslösa kommer i arbete. Däremot bör företrädare för dansk arbetsförmedling eller danskt näringsliv finnas representerade på kontoret. Erfarenheterna från AF Øresund kan användas som en utgångspunkt.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Øresunddirekt: Offentlig information om att arbeta, studera och flytta till Danmark (oresunddirekt.se)

¹⁸⁰ Øresundsbron 10 år, Malmö stad, Stadskontoret (2010)

Ökat fokus på matchningsinsatser inom ramen för kommunens arbete med arbetslösa

Flera studier har visat på positiva effekter av förmedlingsinsatser.¹⁸¹ Förstärkta förmedlingsinsatser i form av exempelvis extra möten med arbetsförmedlare, innebär att de som tar del av insatsen hittar sysselsättning snabbare. Enligt ett antal studier, såväl svenska som internationella, har intensifierade matchningsinsatser goda sysselsättningseffekter för grupper med en svag ställning på arbetsmarknaden.¹⁸²

Förmedlingsinsatser är en viktig del av den kommunala verktygslådan för att få arbetslösa i arbete.¹⁸³ Det finns därför goda skäl att tro att en ökad satsning på intensifierad förmedlingsverksamhet inom ramen för Malmö stads arbete med arbetslösa skulle kunna vara ett effektivt verktyg för att underlätta övergången från arbetslöshet till arbete. Malmö stad har tagit steg i denna riktning, bland annat genom att etablera en rekryteringservice inom Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, som arbetar med att aktivt söka upp lediga arbeten och med matchning av arbetssökande. Men möjligheterna till ökat stöd till arbetssökande är inte uttömt. Antalet arbetssökande per handläggare är trots allt stort.

Här finns exempelvis möjlighet att involvera aktörer från civilsamhället, för att stärka kopplingen ytterligare mellan arbetssökande och arbetsgivare. Forskning visar att ökade resurser i form av förmedlingsinsatser är självfinansierande. Minskade utbetalningar av a-kassa på grund av en snabbare övergång till arbete motsvarar ungefärligen kostnaden för insatsen.¹⁸⁴ Om intensifierade förmedlingsinsatser också innebär en snabbare övergång till arbete för inskrivna på den kommunala arbetsmarknadsavdelningen skulle utbetalningarna av ekonomiskt bistånd minska, en kostnadsbesparing som delvis kan finansiera den ökning i handläggartäthet som hade varit nödvändig för att utöka antalet möten per arbetssökande.¹⁸⁵

Säkerställ att de kommunala arbetsmarknadsanställningarna i större utsträckning utgörs av ordinarie arbetsuppgifter utförda på ordinarie arbetsplatser

Kommunfullmäktige i Malmö beslutade i december 2020 om en kommunövergripande målsättning för att öka utbudet av arbetsmarknadsanställningar under 2021 från 1 000 till totalt 1 500 platser.¹⁸⁶ Syftet med målsättningen var att fler Malmöbor skulle bli självförsörjande, att bidra till stadens behov av kompetensförsörjning och att minska kommunens kostnader för försörjningsstöd.

Enligt flera utvärderingar har subventionerade anställningar generellt goda effekter, och fungerar som en språngbräda till ordinarie sysselsättning för personer med svag ställning på arbetsmarknaden.¹⁸⁷ Detta är också det avsedda syftet med subventionerna.¹⁸⁸ Malmö stad subventionerar inte anställningar inom den privata sektorn, men erbjuder kommunala arbetsmarknadsanställningar där mottagare av ekonomiskt bistånd anställs. Flera utvärderingar visar att subventionerade anställningar har bättre effekter för deltagarna ju mer de liknar ett ordinarie arbete.

En utvärdering av kommunala arbetsmarknadsanställningar i Stockholms stad visade att dessa anställningar bidrar till goda arbetsmarknadseffekter endast om de anställda utför arbetsuppgifter på en ordinarie kommunal arbetsplats.¹⁸⁹ Liknande evidens finns mer allmänt när det gäller subventionerade anställningar.¹⁹⁰ En uppföljning av Malmö stad pekar på betydelsen av att de kommunala arbetsmarknadsanställningarna erbjuds inom ramen för kommunens ordinarie verksamheter, i stället för särskilda arbetslag för arbetsmarknadsanställda.

¹⁸¹ Cheung m.fl. (2019) s. 3, sammanfattar forskningslitteraturen.

¹⁸² Johansson och Åslund 2006, Liljeberg och Lundin 2010, Andersson Joona och Nekby 2012 och Hägglund 2009

¹⁸³ Forslund m.fl. (2019)

¹⁸⁴ Cheung m.fl., 2019, s. 3

¹⁸⁵ Enligt analysen i Liljeberg och Lundin (2010) finansierades den kraftigt ökade handläggartätheten i försöket "Jobbnätet" i Stockholm fullt ut av att långtidarbetslösa i målgruppen fick jobb snabbare.

¹⁸⁶ Av dessa platser tillsattes ca 1100–1200 platser. *Uppföljning av arbetet med att utöka antalet arbetsmarknadsanställningar under 2021–2022*, Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen

¹⁸⁷ Calmfors med flera (2002), Forslund & Vikström (2011) och Card m.fl. (2010, 2017).

¹⁸⁸ Forslund m.fl. (2019)

¹⁸⁹ Mörk, Ottosson och Vikman (2021)

¹⁹⁰ Calmfors m.fl. (2002), Calmfors m.fl. (2017), Liljeberg m.fl. (2012).

Även om det inte är en formell utvärdering, antyder beskrivningen att personer som arbetade på ordinarie arbetsplatser inom kommunen i större utsträckning gick till icke-subventionerade anställningar efter subventionsperiodens slut.¹⁹¹

Malmö stad bör därför sträva efter att arbetsuppgifterna inom kommunala arbetsmarknadsanställningar i så stor utsträckning som möjligt utgörs av ordinarie arbetsuppgifter, och att arbetet förläggs på ordinarie arbetsplatser.

Detta trots att undanträngningseffekterna tycks vara större ju närmare en ordinarie anställning det subventionerade jobbet är.¹⁹² Likväl är det viktigt att de som får kommunala arbetsmarknadsanställningar är personer som har stora svårigheter att hitta jobb på den ordinarie arbetsmarknaden. I praktiken är detta sannolikt ett mindre problem, då de som är inskrivna på den kommunala arbetsmarknadsavdelningen sannolikt har större svårigheter att etablera sig på arbetsmarknaden än de som enbart är inskrivna hos Arbetsförmedlingen.

Säkerställ att inskrivna på den kommunala arbetsmarknadsavdelningen hänvisas till den utbildningsform som bäst passar deras förutsättningar

I Sverige har det sedan länge funnits goda möjligheter till kompletterande utbildning, omskolning och kompetensutveckling för vuxna. Yrkesutbildning erbjuds både inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen (komvux) och genom arbetsmarknadsutbildning (AUB) via Arbetsförmedlingen.¹⁹³

Enligt flera utvärderingar stärker arbetsmarknadsutbildningar deltagarnas ställning på arbetsmarknaden både på kortare och längre sikt.¹⁹⁴ En utvärdering av yrkesutbildning på komvux visar att den leder till högre framtida inkomster. Avkastningen verkar dock vara lägre än för AUB.¹⁹⁵

Då det är skillnader i avkastning mellan utbildningsformerna är det viktigt att individens behov styr vilken typ av utbildning som de hänvisas till. Det faktum att AUB är en dyrare utbildningsform bör inte användas som ett argument för att hänvisa arbetslösa till Yrkesvux om det inte finns andra skäl för detta. AUB är i genomsnitt kortare än Yrkesvux, vilket innebär att personer som genomgår AUB snabbare kommer till arbetsmarknadens förfogande. För att Arbetsförmedlingen ska fatta beslut om AUB krävs att samarbetet mellan den kommunala arbetsmarknadsavdelningen och Arbetsförmedlingen fungerar väl.

Arbetsförmedlingens roll har efter reformeringen blivit mer otydlig och arbetsmarknadsutbildningar tillsätts i lägre utsträckning. Därför finns det skäl att säkerställa att samarbetet mellan kommunen och Arbetsförmedlingen fungerar väl, så att de inskrivna på den kommunala arbetsmarknadsavdelningen får den mest ändamålsenliga utbildningen.

Ökat fokus på kombinationsinsatser, där språkträning kombineras med andra insatser

Ett angreppssätt som tycks vara framgångsrikt för att få utrikes födda i arbete är kombinationen av arbetsträning/praktik och utbildning. Exempelvis kan SFI kombineras med yrkesutbildning eller arbetspraktik för att korta ned tiden från utbildning till anställning. En översikt av Karlsdóttir et al. (2017) pekar på att sådana kombinerade insatser fungerar bättre än rena språkutbildningar. Det är dock viktigt att språkträningen inte nedprioriteras eftersom goda språkkunskaper har positiva effekter på längre sikt.¹⁹⁶

¹⁹¹ Uppföljning av arbetet med att utöka antalet arbetsmarknadsanställningar under 2021–2022, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Malmö stad (2022).

¹⁹² De subventionerade anställningarna kan påverka även personer som inte får ta del av dem. Något förenklat innebär undanträngningseffekt att en ökad sannolikhet för någon att bli anställd, samtidigt medför en minskad sannolikhet för någon annan att bli anställd.

¹⁹³ Yrkesutbildning erbjuds inom den kommunala vuxenutbildningen, och kallas i vissa fall för Yrkesvux. Utbildningarna består av kombinationer av kurser eller färdiga kurspaket, och erbjuds oftast inom områden där det är brist på arbetskraft (för behörighetskrav se Skolverkets hemsida). Arbetsmarknadsutbildning (AUB) är en kort, yrkesinriktad utbildning till yrken där det är brist på utbildad personal. Arbetsförmedlingen fattar beslut om arbetsmarknadsutbildning.

¹⁹⁴ Vikström och van den Berg, 2017 och Liljeberg, Roman och Söderström, 2019

¹⁹⁵ Liljeberg, Roman och Söderström, 2019. Se rapporten för möjliga anledningar till skillnaderna i avkastning mellan den kommunala yrkesutbildningen och AUB.

¹⁹⁶ Engdahl, Forslund och Vikman (2022)

Malmö stad bör aktivt arbeta med att förbättra möjligheterna för utrikes födda kvinnor att komma i arbete.

Tillväxtkommissionen bedömer att det finns skäl för Malmö stad att utveckla och skala upp arbetet med jobbspår och sträva efter att fler personer ska kunna ta del av yrkes-SFI. Det är av stor vikt att utvärdera insatsernas långsiktiga effekter för att säkerställa att de faktiskt leder till varaktig sysselsättning. Det är också avgörande att jobbspåren förankras med arbetsgivare och att en varaktig anställning väntar i slutändan av programmet.

Malmö stad bör arbeta för att fler utrikes födda kvinnor kommer i arbete

Utrikes födda kvinnor i Malmö har en låg sysselsättningsgrad, särskilt kvinnor med flyktingbakgrund.¹⁹⁷ Malmö stad bör aktivt arbeta med att förbättra möjligheterna för utrikes födda kvinnor att komma i arbete. Det har uppmärksammats att män och kvinnor tar del av olika typer av insatser inom Arbetsförmedlingens verksamhet.¹⁹⁸ Män deltar mer ofta i arbetsnära aktiviteter som arbetspraktik eller har subventionerade anställningar. Kvinnor däremot, deltar ofta i olika förberedande insatser, till exempel utbildningsinsatser. En liknande bild framträder vad gäller Malmö stads insatser inom området.¹⁹⁹

Det finns flera indikationer på att arbetsmarknadspolitiska bedömningar skiljer sig åt beroende på kön, även för kvinnor och män med liknande kvalifikationer. Manliga arbetssökande bedöms i högre utsträckning vara matchningsbara mot arbetspraktik eller subventionerade anställningar.²⁰⁰

För att undvika osakliga skillnader i bemötande och tilldelning av insatser, är det viktigt att Malmö stad arbetar aktivt för att säkerställa ett jämställt bemötande av de som står utanför arbetsmarknaden och är i behov av stöd. Det handlar om att synliggöra och motverka skillnader i beslut och insatser samt möjliga utfall och konsekvenser. Det räcker inte att ta fram effektiva insatsmodeller riktade till de som står långt ifrån arbetsmarknaden. Malmö stad måste också säkerställa att utrikes födda kvinnor faktiskt erbjuds att delta i insatserna och att de får lika mycket stöd som andra.

Ett arbetssätt med goda effekter, som dessutom är kostnadseffektivt, har utvecklats av Arbetsförmedlingen genom projektet *Jämställd etablering*.²⁰¹ Resultaten av projektet kan användas som utgångspunkt för att bättre fånga upp kvinnor med svag förankring på arbetsmarknaden. I arbetet med Jämställd etablering låg fokus på en aktiv styrning mot att prioritera resurser till de arbetssökande som hade störst stödbehov, vilket i många fall handlade om kvinnor. Arbetssättet baserades på en kartläggning av den arbetssökandes kompetens och ambition, samt en noggrann kartläggning av arbetsgivares faktiska rekryteringsbehov. Centralt för arbetssättet var också att systematiskt redovisa statistik uppdelad på kön, för att säkerställa att stereotypiska föreställningar inte påverkade vem som fick ta del av vad.

¹⁹⁷ Engdahl och Liljeberg (2022)

¹⁹⁸ Joona Andersson (2020)

¹⁹⁹ Statistik från Malmö stad.

²⁰⁰ Arbetsförmedlingen 2022, s. 8

²⁰¹ Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd (arbetsformedlingen.se)



Fotograf: Pelle Jermyd, Malmö stad

I Jämställdhetsmyndighetens rapport *Mellan tillit och misstro* beskrivs strukturella, organisatoriska och systemrelaterade hinder för utrikes födda kvinnor att komma in på den svenska arbetsmarknaden.²⁰² Majoritetssamhällets attityder till och bemötande av olika grupper av utrikes födda kvinnor beskrivs vara en del av problemet. Myndigheten pekar därför på behovet av att parallellt med insatser som syftar till att få utrikes kvinnor att komma in på arbetsmarknaden, också bedriva insatser riktade till arbetsgivare i syfte att minska risken för diskriminering. I rapporten beskrivs också vikten av att ha ett helhetsperspektiv i mötet med individer som i vissa fall kan ha omfattande behov, såsom utrikes födda kvinnor med svag förankring på arbetsmarknaden. Avslutningsvis påpekas att en fungerande och bred samverkan mellan kommuner, myndigheter och andra aktörer sannolikt är extra viktigt för just denna grupp.

Malmö stad arbetar redan idag tillsammans med aktörer inom civilsamhället för att nå och motivera fler utrikes födda Malmöbor till studier.²⁰³ Tillväxtkommissionens bedömning är att det finns skäl för Malmö stad att i ännu högre utsträckning involvera aktörer inom civilsamhället i syfte att få flera utrikes födda kvinnor i arbete.

Möjliggör kunskapsuppbyggande genom försöksverksamheter

När kommuner, av praktiska eller resursmässiga skäl, prioriterar hur många och vilka personer som ska anvisas till en viss typ av arbetsmarknadsinsats, krävs en urvalsprocess. De som anvisas till en insats får förmodas ha andra egenskaper än de som inte anvisas till en insats, vilket försvårar en trovärdig effektutvärdering. Inom ramen för försöksverksamheter skulle urvalet kunna ske genom randomisering. Randomisering innebär att slumpen får styra vilka individer som anvisas till en insats (den så kallade experimentgruppen). Urvalsprocessen möjliggör en utvärdering av effekterna av olika insatser genom att jämföra utfall, till exempel övergången till ordinarie jobb eller behovet av ekonomiskt bistånd, för de som tillhör experimentgruppen med de för kontrollgruppen. Kontrollgruppen utgörs av personer som inte ingår i experimentgruppen.²⁰⁴ Styrkan med randomisering är att kontrollgruppen i genomsnitt har samma egenskaper som de som får ta del av insatsen. Därför kommer skillnader i genomsnittliga utfall mellan dem som har respektive inte har tagit del av en insats enbart att återspegla deltagandet. Eftersom slumpmässiga urval medför stora fördelar för kunskapsuppbyggnaden bör Malmö stad undersöka möjligheterna att genom försöksverksamheter utveckla de kommunala arbetsmarknadspolitiska insatserna.²⁰⁵

²⁰² Mellan tillit och misstro – Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsanpassning, Jämställdhetsmyndigheten 2023:5,

²⁰³ Årsanalys 2022, Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden, Malmö stad

²⁰⁴ Se Dahlberg m.fl. (2020) för en försöksverksamhet i Göteborg för inspiration.

²⁰⁵ Följande talar för att förfarandet är rimligt och försvarbart i ett kommunalt sammanhang: (i) Oavsett urvalsförfarande kommer bara en andel av den potentiella målgruppen att kunna ta del av insatsen eller kombinationen av insatser. Lottningen påverkar inte denna andel, utan budgeten. (ii) Försöksverksamheten ligger väl inom ramarna för det som kommunen regelbundet erbjuder/anvisar till. Urvalet medför inget extraordinärt, och slumpmässigt urval påverkar inte detta. (iii) De personer som inte väljs ut får ta del av samma insatser som de skulle ha varit aktuella för utan försöksverksamheten. Försöksverksamheten eller urvalsförfarandet innebär alltså inte att någon förnekas något hen annars skulle ha erbjudits. (iv) Att göra slumpmässiga urval medför stora fördelar för kunskapsuppbyggnad, men det innebär inte uppenbart mer godtycke än de processer som vanligen styr urvalet. Det går till och med att argumentera för att slumpen innebär en större rättvisa relativt ett förfarande där vissa personer i målgruppen på olika sätt kan påverka processen och få företräde.

2.4 UTBILDNING

2.4.1 Investera i människor och rusta fler Malmöbor för inträde på arbetsmarknaden

Utbildningens betydelse för att skapa förutsättningar för en inkluderande och hållbar tillväxt har varit en central fråga i Tillväxtkommissionens arbete. Utbildning ger kunskaper och kompetenser som har stor betydelse för individers arbete och inkomst. Det finns även ett tydligt samband mellan utbildning, hälsa, delaktighet och inflytande i samhället. Utbildning är också en viktig grund för jämlikhet och jämställdhet. Åtgärdsförslagen i utbildningsavsnittet handlar främst om att rusta Malmöborna för arbetsmarknaden och är, precis som området arbetsmarknad, fokuserade på den ”andra” berättelsen om Malmö som tar sin utgångspunkt i att Malmö har hög arbetslöshet och utanförskap.

I enlighet med direktivet har Tillväxtkommissionen i sitt arbete framför allt haft fokus på utbildning i relation till arbetsmarknad, utanförskap och kompetensförsörjning. Det handlar bland annat om övergången från grundskolan till gymnasieskolan, gymnasieskolans och yrkesprogrammets roll, det livslånga lärandet och vuxenutbildningen inklusive SFI. Utgångspunkter för åtgärdsförslagen i avsnittet är att skapa förutsättningar för alla unga vuxna i Malmö att erhålla erkända kvalifikationer på gymnasienivå, goda jobbopportuniteter och trygga försörjningsvillkor. Utbildningsfrågor som rör grundläggande nivåer som förskolan och grundskolan har inte ingått i direktivet för Tillväxtkommissionens uppdrag. Dock har Tillväxtkommissionen diskuterat betydelsen av tidiga insatser för barn i skolan, utifrån forskningen om att insatser tidigt under livscykelns är mest effektiva för att öka utbildningsnivån.

2.4.2 Ungas övergång från grundskola till gymnasieskola

Ungas övergång från grundskola till gymnasieskola och vidare till arbetsliv har diskuterats i Tillväxtkommissionen. En rad olika studier visar att ofullbordad utbildning på grundskole- och gymnasienivå ger långvarigt svaga förutsättningar för etablering på arbetsmarknaden. Enligt Skolverkets uppgifter för läsåret 2021/22 var det omkring en femtedel av eleverna i Malmö som inte uppfyllde de krav som gäller för studier på ett yrkesprogram på gymnasiet.²⁰⁶ Samtidigt kan konstateras att andelen grundskoleelever som uppnår målen har ökat något i Malmö på senare år. Andelen elever med utländsk bakgrund är betydligt större i Malmö än på nationell nivå, mer än dubbelt så stor.²⁰⁷ Läsåret 2021/22 utgjorde andelen niondeklassare med utländsk bakgrund 51 procent i Malmö jämfört med 27 procent på riksnivå.²⁰⁸ En marginellt lägre andel av eleverna i Malmö hade eftergymnasialt utbildade föräldrar jämfört med nationell nivå.²⁰⁹ Tar man hänsyn till den stora andelen elever med utländsk bakgrund framstår egentligen inte utbildningsresultaten på grundskolenivå i Malmö som anmärkningsvärt svaga. Men även beaktat de specifika förutsättningarna i Malmö kan konstateras att det är en betydande grupp som inte uppnår målen i grundskolan och att detta präglar förutsättningarna för övergången till gymnasiestudier.

Andelen elever som sökte högskoleförberedande gymnasieprogram i Malmö ökade från 55 procent 2011 till 65 procent 2022.²¹⁰ Andelen elever som sökte yrkesprogram var betydligt lägre och minskade under perioden, från 29 till 25 procent. Under samma tioårsperiod minskade andelen elever på introduktionsprogram påtagligt, vilket delvis var ett resultat av gymnasiereformen 2011 (Gy11), men också berodde på att fler elever uppnådde målen i grundskolan. 11 procent av gymnasieeleverna i Malmö studerade på ett introduktionsprogram läsåret 2021/22 vilket kan jämföras med 14 procent på riksnivå.

²⁰⁶ Enligt Skolverkets uppgifter var det 81,1 procent av niondeklassarna i Malmö som var behöriga att söka ett yrkesprogram i gymnasiet läsåret 2021/22. På riksnivå var andelen 85,0 procent. För behörighet till gymnasieskolans yrkesprogram gäller att eleven måste ha godkänt betyg i ämnena svenska eller svenska som andra språk, engelska och matematik samt ytterligare fem andra ämnen.

²⁰⁷ Med utländsk bakgrund avses individer som är utrikes födda eller födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.

²⁰⁸ Skolverket. Grundskola – jämförelse av betygsresultat över tid – årskurs 9.

²⁰⁹ Läsåret 2021/22 hade 61 procent av eleverna i Malmö eftergymnasialt utbildade föräldrar jämfört med 62 procent av eleverna på nationell nivå.

²¹⁰ Skolverket. Gymnasieskolan – Elevstatistik.

2.4.3 Svagare genomströmning av gymnasieelever i Malmö

Det finns flera sätt att följa upp genomströmningen bland eleverna i gymnasieskolan. Skolverket mäter bland annat andelen av nybörjareleverna, inklusive eleverna på introduktionsprogram, som fullföljt gymnasieutbildningen med examen tre år efteråt. Dessa uppgifter visar att genomströmningen av elever är betydligt svagare i Malmö jämfört med genomsnittstalet för landet som helhet. Av de som påbörjade studierna på gymnasiet 2019/20 var det 63,9 procent av eleverna i Malmö som hade uppnått målen för en examen tre år efteråt, våren 2022. Motsvarande uppgift på riksnivå var 69,3 procent. 79,5 procent av eleverna på nationella program på riksnivå hade uppnått examensmålen våren 2022 (efter tre års studier). I Malmö var motsvarande uppgift 74,9 procent. Men då har man exkluderat elever på introduktionsprogrammen och inte tagit hänsyn till att unga individer kan avstå från gymnasiestudier helt och hållet. Uppgifterna förstärker bilden av att en större andel unga i Malmö än i andra delar av Sverige inte uppnår en fullbordad gymnasieutbildning inom ramen för gymnasieskolan. Att inte ha fullföljt gymnasiet är förknippat med en rad problem, till exempel försvåras övergången till arbetslivet.²¹¹ Gruppen unga vuxna i Malmö som saknar gymnasiekompetens återspeglas sedan i en lägre sysselsättningsgrad och en hög andel unga vuxna i UVAS (Unga som varken arbetar eller studerar). Även om andelen i UVAS har minskat sedan 1990-talet har Malmö högre tal än landet i övrigt.²¹²

Personer utan gymnasieexamen riskerar återkommande och långa perioder av arbetslöshet och är överrepresenterade bland de som fastnar i prekära sysselsättnings- och inkomstförhållanden på arbetsmarknaden. Avklarad gymnasieutbildning och tillika yrkesutbildning förstärker chanserna för att kunna ta sig in på arbetsmarknaden. Att det i Malmö finns en stor andel unga med ofullständig gymnasieutbildning och att andelen elever från grundskolan som väljer yrkesutbildning i gymnasiet är låg är ett problem i perspektivet inkluderande tillväxt.

I syfte att studera såväl matchningsperspektiv på gymnasieutbildningen, det vill säga arbetskrafts- och kompetensförsörjningsbehov, som gymnasieutbildningen ur ett försörjningsperspektiv fattade Tillväxtkommissionen beslut om att låta ta fram en kunskapsunderlagsrapport om yrkesutbildning. Kunskapsunderlagsrapporten *Yrkesutbildningen och ungas etableringsförutsättningar – erfarenheter, utmaningar och möjligheter i Malmö* av Jonas Olofsson och Alexandru Panican synliggör yrkesutbildningens betydelse för ungas övergångar från skola till arbetsliv i Malmö. Rapporten belyser även resultaten av lärlingsutbildningens införande 2011, behandlar erfarenheter och initiativ på yrkesutbildningsområdet utanför Sverige samt diskuterar samverkan mellan skola och arbetsliv. Rapporten visar att andelen elever som väljer yrkesutbildning är lägre i Malmö jämfört med riket i övrigt. På svensk arbetsmarknad i stort liksom i Malmö råder brist på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft. Prognoserna talar för att den bristen kommer att kvarstå framöver.²¹³ Det låga intresset för att välja yrkesutbildningar bidrar till kompetensförsörjnings- och matchningsproblem. I kunskapsunderlagsrapporten understryks att det viktigaste på kort sikt är att vända den negativa trenden när det gäller intresset för yrkesutbildning i allmänhet. Olika initiativ som tas för att höja yrkesutbildningens kvalitet och status handlar ofta om att certifiera utbildningar och skolor i förhållande till bestämda kvalitetskriterier, enligt collegekonceptet, där företrädare för arbetsliv och branscher varit med och definierat vilka krav som bör ställas.²¹⁴

Vidare belyser rapporten internationella och svenska erfarenheter som visar att lärlingsutbildningen rymmer en potential såväl ur ett kompetensförsörjningsperspektiv som ur ett mer socialpolitiskt perspektiv. I det sistnämnda perspektivet handlar det om att hitta vägar för att skapa likvärdiga möjligheter för fler att utveckla sin fulla potential, både i arbetslivet och i samhället i stort. Lärlingsutbildningen har varit svagt förankrad i Sverige under flera decennier.

²¹¹ Se till exempel Forslund och Liljeberg, 2020.

²¹² 39 procent bland de med enbart förgymnasial utbildning i samma ålder ingick i UVAS-gruppen i Malmö år 2020, vilket överstiger riksgenomsnittet med 7 procentenheter. I de båda andra storstäderna, Stockholm och Göteborg, var UVAS-gruppen storleksmässigt i nivå med landet i övrigt. I Malmö tillhörde 28 procent bland utrikes födda i åldern 20-25 år UVAS-gruppen år 2020 jämfört med 14 procent bland inrikes födda.

²¹³ Studier av kompetensförsörjning på regional nivå visade att de stora flaskhalsarna under perioden fram till 2040 inte så mycket gäller tillgången på arbetskraft med eftergymnasial utbildning utan framför allt arbetskraft med yrkesinriktad utbildning på gymnasial nivå. Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och Arbetsförmedlingen, 2016.

²¹⁴ Några exempel är satsningarna på teknikcollege och vård- och omsorgscollege liksom systemet med "förstklassiga skolor" inom VVS- och fastighetsprogrammet. Olofsson och Panican, 2022.

Introduktionen av lärlingsspåren i yrkesprogrammen i samband med Gy 11 har inte förändrat den bilden, men skapar ändå möjligheter. Skolverkets uppföljningar visar att elever på lärlingsutbildningen i högre grad än eleverna på skolförlagd utbildning fullbordar utbildningen.²¹⁵ De uppföljningar som gjorts i Malmö inom ramen för kunskapsalliansen Malmöungdomars vägar till arbetslivet via högre utbildning (MUVAH) bekräftar den bilden.²¹⁶

Mot bakgrund av resultaten i nämnda studie och utifrån behovsbilden på arbetsmarknaden har Tillväxtkommissionen diskuterat hur yrkesutbildningarna på gymnasiet kan bli mer attraktiva för unga. I sammanhanget har även behovet av att stärka ungas kunskaper om arbetslivet diskuterats samt betydelsen av prao och arbetsplatsförlagt lärande. Likaså har studie- och yrkesvägledningens roll lyfts och diskuterats. Mot bakgrund av forskning om skillnader mellan flickors och pojkars val av utbildning inom exempelvis natur- och teknikområdet, fattade Tillväxtkommissionen beslut om att ta fram en kunskapsunderlagsrapport om förebilders roll för att motverka könsstereotypa utbildnings- och karriärval.²¹⁷

2.4.4 Ungas övergång från skola till arbetsliv

Inom ramen för MUVAH har övergångsmönstren för två årskullar i Malmö jämförts, som synliggör utmaningar kopplat till ungas övergångar till arbete. Årskullarna som studeras utgörs av dels de som gick i årskurs 4 år 2008, dels de som gick i årskurs 9 år 2008.²¹⁸ Fjärdeklassarna från 2008 hade mycket varierande bakgrunder, såväl vad gällde socioekonomiska förhållanden som etnicitet. Strax under 44 procent av individerna hade utländsk bakgrund. Det är en betydligt högre andel jämfört med på riksnivå. Uppföljningarna avseende fjärdeklassarna från 2008 visar att de som följt ett lärlingsutbildningsspår inom ramen för ett yrkesprogram på gymnasiet snabbt fick jobb och en positiv inkomstutveckling. Drygt 30 procent av individerna i årskullen hade däremot inte en fullbordad gymnasieutbildning år 2020. Det var framför allt män med utländsk bakgrund som avvek med en mycket hög andel med ofullbordad gymnasieutbildning.²¹⁹ Andelen som ingick i UVAS-gruppen ökade från 28,9 procent 2019 till 36,1 procent 2020.²²⁰ UVAS-andelen var störst bland män med utländsk bakgrund. Av fjärdeklassarna från 2008 hade en betydligt större andel kvinnor än män erfarenheter av universitets- och högskolestudier. Sannolikheten för att delta i eftergymnasiala studier var 48 procent högre för kvinnor jämfört med män.²²¹ Drygt 50 procent av individerna med utländsk bakgrund och erfarenhet av eftergymnasiala studier hade valt Malmö universitet som lärosäte jämfört med enbart 27 procent av dem med inrikes bakgrund.²²² Det var också en större andel bland studerande vid Malmö universitet som inte hade en eftergymnasialt utbildad förälder. 49 procent av fjärdeklassarna från 2008 som hade valt Malmö universitet hade inte någon förälder med högre utbildning jämfört med 34 procent av dem som valt utbildningar vid andra lärosäten. Detta talar för att Malmö universitet i högre grad än andra lärosäten attraherade studenter från underrepresenterade grupper.

Uppföljningen av årskullen som föddes fem år tidigare visade att 53 procent hade studerat på ett högskoleförberedande program i gymnasiet, 32 procent på ett yrkesprogram medan 14 procent hade en bakgrund på det individuella programmet.²²³

²¹⁵ Läroplan, examensmål och gymnasiegemensamma ämnen för gymnasieskola 2011 (Gy 2011)

²¹⁶ Jonas Olofsson, 2023. Uppföljningar inom ramen för kunskapsalliansen *Malmöungdomars vägar till arbetslivet via högre utbildning* (MUVAH), ett samarbete mellan Malmö universitet och Malmö stad.

²¹⁷ *Förebilders roll för att motverka könsstereotypa utbildnings- och karriärval*. Thomas Åstebro, 2022

²¹⁸ Samtliga individer i respektive årskull ingår, oberoende av skolhuvudman. Det sista uppföljningsåret är 2020. Olofsson, 2023.

²¹⁹ Mer än fyra av tio män med utländsk bakgrund saknade fullbordad gymnasieutbildning. Allra högst var andelen med ofullbordad utbildning bland inrikes födda män med två utrikes födda föräldrar.

²²⁰ UVAS-statusen definieras i relation till en övre inkomstgräns på ett prisbasbelopp i kombination med att de berörda individerna inte deltar i reguljär utbildning. År 2020 var det totalt 1459 individer i Malmö som inte studerade. Av dessa hade drygt 36 procent en inkomst som understeg ett prisbasbelopp. Uppgifter om förvärvsinkomster från annat nordiskt land saknas och därför kan inte individer som arbetspendlade och hade inkomster från Danmark identifieras. Avseende 2019 var det till exempel 110 av individerna i Malmö som var födda 1998 som förvärvsarbetade i ett annat nordiskt land (samtliga i Danmark). Det betyder att upp emot 20 procent av de som räknas till UVAS-gruppen kan bestå av individer som i praktiken hade inkomst i anslutning till förvärvsarbete i Danmark. Mycket talar dock för att den gruppen bestod av individer som hade fullbordat en gymnasieutbildning. Olofsson, 2023.

²²¹ Störst var andelen bland kvinnor med utländsk bakgrund, knappt 38 procent år 2020.

²²² 41 procent av männen med erfarenhet av eftergymnasial utbildning hade år 2020 studerat vid Malmö universitet jämfört med 35 procent av kvinnorna.

²²³ Det individuella programmet var föregångaren till dagens introduktionsprogram som introducerades i samband med gymnasiereformen 2011 (Gy11). Årskullen omfattar totalt 2742 individer, jämnt fördelad på kvinnor och män, 1371 vardera. 42 procent hade utländsk bakgrund. 13 procent var utrikes födda och 29 procent inrikes födda med två utrikes födda föräldrar.

Närmare 30 procent av de som hade studerat på högskoleförberedande program i gymnasiet hade vid 27 års ålder inte erfarenhet av högskole- eller universitetsutbildning. De som hade en bakgrund på högskoleförberedande program och valde att inte studera vidare efter gymnasiet hade betydligt svagare etablerings- och försörjningsvillkor jämfört med jämnåriga som gått ett yrkesprogram. Uppföljningen visar att en betydande andel av dem som tillhörde UVAS och var beroende av arbetslöshetsersättning år 2015 gjorde det fortfarande år 2020.²²⁴

Ovan nämnda uppföljningar av årskullar av elever visar att även om kön och familjebakgrund framstår som faktorer som i hög grad samvarierade med utbildningsprestationerna på gymnasial nivå, fanns det också andra bakgrundsförhållanden som hade betydelse. Det är väl känt att barns och ungas utbildningsresultat påverkas av föräldrarnas utbildningsnivå. I årskullen fjärdeklassarna i Malmö från 2008, hade 1879 individer (66 procent) minst en förälder med eftergymnasial utbildning. I den gruppen hade 73 procent en fullbordad gymnasieutbildning jämfört med 64 procent bland fjärdeklassare som inte hade föräldrar med eftergymnasial utbildning. Den bakomliggande faktor som emellertid framstår som mest avgörande var om föräldrarna förvärvsarbetade eller ej.²²⁵ Föräldrarnas sysselsättningsstatus framstår i sammanhanget som mer utslagsgivande än familjebakgrunden. Bland fjärdeklassare som hade någon förälder som uppbar ekonomiskt bistånd hade enbart 50 procent uppnått målen för en fullbordad gymnasieutbildning det senaste uppföljningsåret jämfört med 74 procent bland dem som inte hade någon förälder som var beroende av ekonomiskt bistånd. 18 procent av fjärdeklassarna hade minst en förälder som uppbar ekonomiskt bistånd. Ungefär hälften av individerna i årskullen hade någon förälder som inte förvärvsarbetade.

Uppgifterna förstärker bilden av att en betydande grupp unga befinner sig i socialt sårbara positioner under långa perioder. Det förstärker också bilden av att försörjningsproblemen och utanförskapet kan få långsiktiga och kostsamma konsekvenser, både för den enskilde individen och samhället i stort. Tre faktorer framstår som utslagsgivande för att förklara detta mönster av långvarig social utsatthet: *för det första* om båda föräldrarna inte förvärvsarbetade, *för det andra* om individerna hade utländsk bakgrund och *för det tredje* om individerna inte fullbordat en gymnasieutbildning. Bland dessa faktorer är ofullbordad grundläggande utbildning mest utslagsgivande. Uppföljningen talar för betydelsen av kompensatoriska insatser, framför allt för att göra det möjligt för fler unga att fullfölja utbildning på grundläggande nivå.

2.4.5 Vuxenutbildningens roll

Den kommunala vuxenutbildningen erbjuder utbildning till vuxna med ofullständig grundskole-, gymnasie- eller gymnasiesärskoleutbildning samt kurser i svenska för invandrare (SFI) och yrkesutbildningar inriktade mot bristyrken. Det övergripande syftet är att underlätta etablering på arbetsmarknaden. Runt 60 procent av eleverna är kvinnor. Yrkes-SFI kombinerar undervisning i svenska med yrkesutbildning. Efterfrågan på utbildningsplatser skiljer sig mellan olika utbildningar.²²⁶

Givet den stora andelen som inte fullbordar en gymnasieutbildning har vuxenutbildningen en central betydelse för att erbjuda unga vuxna i Malmö en andra chans. En betydande andel väljer också att påbörja studier på komvux eller folkhögskola, mellan 30 och 40 procent av en årskull.²²⁷ Antalsmässigt är det många av de som påbörjar studier på komvux som har en bakgrund på högskoleförberedande program på gymnasiet. Men en betydande andel saknar också fullbordad utbildning sedan tidigare. Den sistnämnda andelen borde kunna vara än större. Framför allt skulle unga män med utländsk bakgrund, som är kraftigt överrepresenterade bland de som saknar fullbordad utbildning på grundläggande nivå, i än högre grad kunna påbörja vuxenutbildning.

²²⁴ Det handlade om drygt 60 procent. 40 procent av dem som uppbar arbetslöshetsersättning inklusive ekonomiskt bistånd 2015 gjorde det också 2020. Totalt var det 280 individer, det vill säga drygt 10 procent av antalet individer i årskullen som helhet.

²²⁵ En uppföljning av i vilken utsträckning fjärdeklassarna hade uppnått utbildningsmålen för ett nationellt program i gymnasieskolan i relation till föräldrarnas sysselsättningsstatus, visar att drygt 80 procent av fjärdeklassarna med två förvärvsarbetande föräldrar hade nått målen för en gymnasieexamen år 2019 jämfört med 59 procent bland dem vars båda föräldrar inte förvärvsarbetade. Olofsson, 2023

²²⁶ Till vissa kurser på grundskole- och gymnasienivå samt vissa kommunala yrkesutbildningar är söktrycket högt och köerna långa. Samtidigt står platser tomma på andra utbildningar trots att utsikterna att få jobb efter genomgången utbildning är mycket goda. En utmaning är att svårigheter att finansiera komvuxstudier och ovilja att ta studielån minskar intresset för vuxenutbildningen. Malmö stad, 2021

²²⁷ Olofsson, 2023



2.4.6 Tidiga insatser för barn i förskolan och grundskolan

Mot bakgrund av att en stor andel elever i Malmö går ut grundskolan utan behörighet till gymnasieskolans nationella program har Tillväxtkommissionen i likhet med *Kommission för ett socialt hållbart Malmö* valt att också betona betydelsen av tidiga insatser för barn och unga.²²⁸ Forskning visar att insatser tidigt under livscykelns är mest effektiva för att öka utbildningsnivån och minska den socioekonomiska bakgrundens inverkan på utbildningsresultat.²²⁹ Tidiga insatser i förskola och skola för att kunna läsa och skriva har stor betydelse för kognitiv utveckling och för att klara skolan och senare arbetslivet. Tidiga insatser för att fler barn med utrikes födda föräldrar ska gå i förskolan har även visat sig ha goda effekter för inläring av svenska språket.²³⁰

Ett område som Tillväxtkommissionen därför anser bör prioriteras för att fler ska lyckas i skolan är arbetet med tidiga stöd- och hjälpinsatser i förskolan och grundskolan. I Sverige till skillnad från i till exempel Finland sätts stödinsatser i grundskolan in relativt sent.²³¹ Stödinsatser är betydligt vanligare i årskurs 9 än i årskurs 3 vilket innebär att det för en del elever redan är för sent att uppnå behörighet till de nationella gymnasieprogrammen.²³²

I sammanhanget är bristen på pedagogiskt utbildad personal en utmaning för utbildningsverksamheterna i Malmö och som påverkar förutsättningarna för en likvärdig utbildning för Malmös barn och unga.²³³ Förskolelärares- och lärarbristen bidrar till konkurrens om behöriga förskolelärare och lärare såväl inom Malmö som mellan kommuner. Detta riskerar att i förlängningen påverka förskolornas och skolornas kvalitet och resultat.²³⁴ I Malmös kommunala förskolor varierar utbildningsnivån, kompetensen och språkkunskaperna bland medarbetarna. I socioekonomiskt svaga områden är andelen behöriga förskollärare lägre än i socioekonomiskt starkare områden.²³⁵ Detta påverkar likvärdigheten och därmed förskolans möjlighet att fungera socialt utjämnande.

²²⁸ Malmökommissionens slutrapport, 2013

²²⁹ SOU 2020:46

²³⁰ SOU 2020:67

²³¹ Holmlund, Sjögren och Öckert, 2019.

²³² Ibid.

²³³ Malmö stads Hållbarhetsrapport 2020

²³⁴ Malmö har en lägre andel behöriga förskolelärare och lärare inom både förskola (29 procent år 2019), grundskola (65 procent) och gymnasieskola (82 procent) jämfört med Göteborg och Stockholm. Andelen har under flera år legat på ungefär samma nivå. Malmö stad, 2020

²³⁵ Förskolenämnden, Malmö stad, 2021

2.4.7 Åtgärdsförslag utbildning

Säkerställ framtagandet och uppföljningen av individuella studieplaner och särskilda åtgärdsplaner

Tillväxtkommissionen vill här särskilt lyfta behovet av insatser för barn med svårigheter att uppnå utbildningsmålen. Individuella studieplaner och särskilda åtgärdsplaner ska inte enbart reserveras för nyanlända och barn med funktionsvariationer. Alla barn och unga i förskolan och grundskolan, liksom i andra skolformer på grundläggande nivå, som har svårigheter att uppnå utbildningsmålen bör erbjudas särskilt stöd. Individuella studieplaner med fokus på vilka stödinsatser och anpassningar som behövs bör tas fram i samverkan med barnen och vårdnadshavarna. Uppföljningar av planerna bör sedan ske årligen, sammanställas på skolenhetsnivå och redovisas för grundskolenämnden i Malmö stad.

I de fall barnens svårigheter att uppnå utbildningsmålen är relaterade till psykisk ohälsa och/eller missbrukande vårdnadshavare bör en samordnad individuell plan (SIP) upprättas i enlighet med gällande lagstiftning. Dessa planer bör också följas upp, och årligen redovisas för grundskolenämnden.

Kartlägg vilka stöd- och hjälpinsatser som används och utvärdera kontinuerligt

För att effektiva riktade insatser inom skolan ska kunna utvecklas krävs en samlad bild av vilka stöd- och hjälpinsatser som erbjuds i dagsläget. Av denna anledning bör Malmö stad inventera vilka insatser som förekommer inom förskolan och grundskolan och i hur stor utsträckning olika insatser används.

Dessutom bör Malmö stad kontinuerligt utvärdera om stöd- och hjälpinsatserna har avsedd effekt. Med hjälp av ett enkelt diagnostiskt test kan elever som behöver stöd identifieras.²³⁶ Elever med testvärden under en viss nivå erbjuds stöd och elever ovanför den uppsatta gränsen erbjuds inget extra stöd. Detta upplägg innebär dessutom att det går att effektutvärdera insatsen, eftersom elever med testvärden strax över/under gränsvärdet för stöd bör ha likartade förutsättningar att klara sin skolgång och är därmed jämförbara. Skillnader i utfall mellan de som tog del av insatsen och de som inte tog del av insatsen bör därför kunna tillskrivas stödinsatsen.²³⁷ Kontinuerliga utvärderingar möjliggör för kommunen att få en bild av vilken typ av stöd som är mest fördelaktigt, och stödinsatserna kan justeras därefter. Något som är viktigt vid denna typ av satsning är att säkerställa att resurser tillförs verksamheterna så att de extra hjälp- och stödinsatser som erbjuds elever med störst behov inte sker på bekostnad av att andra elever inom grundskolan får mer begränsade stödinsatser eller att resurser omfördelas från till exempel högstadiet till lågstadiet.

Säkerställ att resursfördelningen inom grundskola och gymnasieskola återspeglar skolans kompensatoriska uppdrag

Alltför många elever lämnar grundskolan och gymnasieskolan utan fullständiga betyg i Malmö kommun, och stora skillnader finns mellan grund- och gymnasieskolor inom kommunen.²³⁸ I skolans kompensatoriska uppdrag ingår att skapa förutsättningar för alla elever att nå målen med utbildningen. Malmö stad bör därför se över den socioekonomiska fördelningsnyckel som används för att fördela resurser mellan skolor (elever). Översynen bör genomlysas den modell för fördelning av resurser som tillämpas inom staden med målsättningen att undersöka om modellen till fullo skapar förutsättningar för likvärdiga enskilda och kommunala huvudmän att tillgodose elevers olika behov och förutsättningar.

²³⁶ Till exempel skulle LegiLexis tester kunna användas för att kartlägga och följa elevers läsinläring över tid. Testet har bland annat använts för att utvärdera hur elevers läsfärdigheter utvecklades under pandemin, se Hallin m.fl. (2020), och används av runt 200 kommuner för att följa upp hur elevers språkutveckling ser ut.

²³⁷ Till exempel resultaten i nationella prov i matematik och svenska eller svenska som andraspråk i årskurs 3, betyg i årskurs 6 eller ett uppföljande diagnostiskt test.

²³⁸ Se till exempel bilaga 2 i "Kunskapsresultaten i Malmös skolor 2021/2022", Grundskoleförvaltningen, Malmö stad, 2022.



Inför som övergripande mål i Malmö att alla unga ska påbörja och fullfölja gymnasieskolan

I utredningen *En gymnasieutbildning för alla* (SOU 2016:77) föreslogs att skollagen skulle kompletteras med en ny målparagraf: Att alla unga ska påbörja och fullfölja gymnasieskolan. Skollagen har inte kompletterats i detta avseende, men Malmö stad skulle kunna besluta om att införa en sådan övergripande målsättning. I anslutning till detta skulle årsvisa mål avseende andelen elever som uppnår behörighetskraven för att studera på ett nationellt program i gymnasieskolan kunna tas fram och fastställas av grundskolenämnden. Grundskoleförvaltningen skulle sedan kunna ges i uppdrag att redovisa vilka insatser som krävs på skolenhets- och kommunnivå för att åtgärda eventuella negativa avvikelser i förhållande till målen. Uppföljningen skulle kunna utgöra en del av skolornas systematiska kvalitetsarbete.

Stärk studie- och yrkesvägledningen för att förbättra matchningen mellan elevers utbildningsval och kompetensbehoven på arbetsmarknaden

Barn och unga behöver stöd och allsidig information för att kunna göra välgrundade val till gymnasieskolan. I dag har många unga begränsad information om förutsättningarna i arbetslivet. De utbildningsval som görs återspeglar inte efterfrågebilden på arbetsmarknaden. Det sistnämnda innebär i praktiken att tillgången på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft är för liten i förhållande till efterfrågan, något som har framhållits i en rad utredningar på senare år. Både offentliga och privata arbetsgivare har svårt att rekrytera kvalificerad arbetskraft trots att arbetslösheten är relativt hög i Malmö. Problemen kopplat till matchningen mellan ungas utbildningsval och kompetensförsörjningsbehoven på arbetsmarknaden förstärks av att studie- och yrkesvägledningfunktionerna är kraftigt underdimensionerade. I Malmö liksom på riksnivå går det ungefär 500 elever per studie- och yrkesvägledare i årskurserna 7 till 9 i grundskolan. I skolor med enskild huvudman går det cirka 600 elever per studie- och yrkesvägledare.²³⁹ Förutom att öka antalet vägledare i syfte att ge alla elever tillgång till likvärdig studie- och yrkesvägledning, handlar det även om att förbättra förutsättningarna för den breda vägledningen, det vill säga att involvera fler i vägledningsarbetet och integrera vägledningen i undervisningen.

Verka för att särskild undervisningstid ska avsättas för arbetslivskunskap i grundskolan

Särskild undervisningstid bör avsättas för kunskapsområdet arbetslivskunskap i grundskolans högstadium. Förslaget förutsätter initiativ på riksnivå, med förändringar i skollagen liksom i läroplanen för grundskolan, men Malmö stad skulle kunna påskynda en utveckling i denna riktning genom att uppmuntra initiativ i kommunens skolor och driva frågan på rikspolitisk nivå.²⁴⁰ Parterna i arbetslivet bör involveras och tillsammans med lärare och studie- och yrkesvägledare tillskrivas ansvaret för undervisningens genomförande. Syftet är att möjliggöra mer välgrundade utbildningsval genom att öka barnens kunskaper och kontakter med företrädare för yrkeslivet. Här skulle information om hur det går på arbetsmarknaden för yrkeselever kunna inkluderas, det vill säga i termer av sysselsättningschanser och inkomster. Eftersom det i regel går bra för yrkeselever på arbetsmarknaden skulle denna typ av information möjligen kunna attrahera fler sökande till yrkesprogrammen. Det ligger även i branschorganisationers liksom fackliga organisationers intresse att medverka i undervisningen om arbetsmarknadsrelationer redan på grundskolenivå. Det handlar ytterst om förutsättningarna för arbetskrafts- och kompetensförsörjningen. Ansvaret för det sistnämnda vilar inte enbart på skolan utan i stor utsträckning också på parterna i arbetslivet.

Bredda ungdomars valkompetens och motverka val baserade på könsstereotypa uppfattningar genom användning av förebilder

Som komplement till en stärkt studie- och yrkesvägledning som arbetar normbrytande med information, och som en del i skolans arbete med att vidga elevers perspektiv och minska de begränsningar i valmöjligheter som kan härledas till socioekonomisk bakgrund och könstillhörighet, kan elevernas valkompetens breddas genom användningen av förebilder.

²³⁹ Skolverket. Grundskolan – Personalstatistik.

²⁴⁰ SOU 2019:4. Till skillnad från Sverige finns ett eget ämne för det här kunskapsområdet i Danmark, Finland och Norge. Ämnet innehåller bland annat moment som rör arbetslivet och villkoren på arbetsmarknaden, utbildningsvägar och yrken, hur perspektiv kan vidgas och begränsande föreställningar motverkas. Det finns en tydlig progression och formulerade kunskapskrav för olika årskurser.



Forskning om förebilders roll för flickors respektive pojkars utbildnings- och karriärval visar bland annat på hur en kvinnlig eller manlig förebild kan påverka könsstereotypa uppfattningar rörande till exempel val av natur- och teknikrelaterade studier och arbete för flickor respektive pojkar.²⁴¹ Könsstereotypa utbildnings- och yrkesval kan, förutom att begränsa ungdomars möjligheter, leda till kompetensbrist, könssegregering och ekonomisk ojämställdhet.

Rikta studie- och yrkesvägledningen till både elever och föräldrar

Studie- och yrkesvägledningen riktas i dagsläget primärt till elever. Det finns dock goda skäl till att aktuell information om olika (yrkes)utbildningar även når högstadieelevernas föräldrar. Sådan information bör presenteras vid flera tillfällen. Informationen inför gymnasievalet bör kommuniceras i klassrummet och i separata möten med varje elev, men även i sammanhang som involverar föräldrar, till exempel med hjälp av online-verktyg (på olika språk) i syfte att nå föräldrar i större omfattning.

Organisera en styrgrupp med representanter från arbetslivet för att verka för att utbudet av utbildningar inom gymnasieskolan återspeglar arbetsmarknadens behov

Malmö stad bör organisera en styrgrupp för vägledningen på kommunnivå som förutom skolföreträdare även inkluderar representanter från arbetslivet, både arbetsgivarföreträdare och fackliga företrädare. Styrgruppen bör ta fram en handlingsplan med förslag på hur arbetet med att möjliggöra intentionerna bakom den breda vägledningen skulle kunna förverkligas och hur mer av normbrytande utbildningsval till gymnasiet skulle kunna uppmuntras. Handlingsplanen bör innehålla konkreta och uppföljningsbara mål som årligen redovisas för ansvariga politiker.

Ett viktigt uppdrag för styrgruppen bör också vara att ta fram ett underlag om kompetensförsörjningsbehoven i kommunen på kort och medellång sikt. Det sistnämnda skulle kunna ske med stöd av Arbetsförmedlingen och Region Skåne och underlaget spridas till verksamma på enskilda skolenheter. Styrgruppen bör bland annat uppmärksamma hur utbudet på yrkesutbildningar matchar behovsbilden i arbetslivet och vilka insatser som krävs på kommunnivå för att i större utsträckning dimensionera utbildningarna i relation till arbetsmarknadens behov.

²⁴¹ Åstebro, 2022.

Erbjud fler unga i gymnasieåldern möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande (APL) i kombination med teoretiska studier i individuellt anpassade former

Även om trenden har varit positiv i Malmö de senaste åren är det många unga som inte är behöriga att studera på ett nationellt gymnasieprogram efter grundskolan. De är då hänvisade till något av de fyra introduktionsprogrammen (IM). Andra ungdomar bedriver inte några gymnasiestudier alls och omfattas då av det kommunala aktivitetsansvaret (KAA-Ung Malmö).²⁴² Uppföljningarna talar för att flertalet av dessa inte fullbordar en gymnasieutbildning längre fram och att de ställs inför betydande överrisker för utanförskap och framtida försörjningssvårigheter. Fler unga i gymnasieåldern bör erbjudas möjligheter till arbetsplatsförlagt lärande i kombination med teoretiska studier i individuellt anpassade former. Här skulle Skolverkets yrkespaket kunna erbjuda vägledning. I dag finns möjligheter att erbjuda lokala och nationella yrkespaket, men det är ett frivilligt åtagande och vanligast bland elever som deltar i IM-programmet yrkesintroduktion.²⁴³ Yrkespaketen kan ge mindre studiemotiverade de färdigheter som krävs för att bli anställningsbara samtidigt som flaskhalsar när det gäller tillgången på gymnasialt yrkesutbildad arbetskraft kan motverkas.

I en offentlig utredning från våren 2022 förordas ett kvalitetsarbete och en utökad användning av yrkespaket.²⁴⁴ En viktig förutsättning för att detta ska kunna förverkligas är att kunskaperna om utbildningsmöjligheterna kopplat till yrkespaketen ökar och att engagemanget bland ansvariga aktörer växer. Tillväxtkommissionen föreslår därför följande: Kartlägg förekomsten av yrkespaket i undervisningen på introduktionsprogrammen i Malmö. Synliggör de lokala programrådets ansvar för elever som följer yrkespaket. Undersök förutsättningarna för att ta fram mer lokalt anpassade yrkespaket i samverkan mellan gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen, arbetsmarknads- och socialförvaltningen, Arbetsförmedlingen, branschorganisationer och lokala och regionala yrkesnämnder. Uppmuntra arbetsgivare att erbjuda APL-platser för elever som bedriver studier i anslutning till ett yrkespaket.

Säkerställ tillgången på arbetsplatsförlagt lärande inom ramen för den kommunala gymnasieskolans yrkesprogram och Yrkesvux

Det finns mycket som talar för att arbetsplatsförlagt lärande (APL) inom ramen för yrkesprogrammen på gymnasiet och den yrkesinriktade vuxenutbildningen underlättar övergången till arbetslivet efter examen, inte minst genom att eleverna får praktisk erfarenhet från arbetslivet.²⁴⁵ Dessutom uppstår möjligheten att knyta kontakter med potentiella arbetsgivare som kan nyttjas efter examen.²⁴⁶ En tydligare koppling mellan utbildning och arbetsliv skulle även kunna öka yrkesutbildningarnas status och i förlängningen öka söktrycket till denna typ av utbildningar.

APL ska förekomma på alla yrkesprogram i gymnasieskolan i minst 15 veckor.²⁴⁷ Att säkerställa tillgången på APL är ofta en utmaning.²⁴⁸ Malmö stad bör därför utreda förutsättningarna för en långsiktig planering av APL. Överenskommelser med förvaltningar i Malmö stad och med Region Skåne om att dessa tar emot ett antal praktikelever årligen är en möjlighet, liksom liknande avtal med större privata arbetsgivare. En annan uppgift är att verka för att tillgången till praktikplatser inte är personbunden. Praktikplatser behöver även säkerställas inom gymnasieskolan. Arbetsplatsförlagt lärande för ungdomar med funktionsnedsättning ger positivt utfall för både ungdom och arbetsgivare.

²⁴² I Malmö var under läsåret 2021/22 1690 ungdomar aktuella för KAA. Under samma period genomgick 371 ungdomar åtgärder med syfte att i första hand påbörja, återuppta och slutföra studier och i andra hand hitta arbete. Av de 271 ungdomar vars åtgärder avslutades under läsåret gick nästan hälften vidare till studier inom gymnasieskola, komvux eller folkhögskola. KAA-Ung Malmö, Malmö stad, 2022.

²⁴³ De nationella yrkespaketen (sammanhållna yrkesutbildningar som de oftast kallas inom vuxenutbildningen) har tagits fram i samverkan mellan Skolverket och branschorganisationer och utgör utvalda delar av nationella yrkesprogram. De har varierande omfattning. Syftet är att ge deltagarna dokumenterade och erkända yrkeskompetenser, även om dessa inte fullt ut motsvarar en utbildning på något av de nationella yrkesprogrammen.

²⁴⁴ SOU 2022:34: *I mål – vägar vidare för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*. Utredningens uppdrag var huvudsakligen inriktat mot att föreslå åtgärder för att utveckla användningen av yrkespaket på introduktionsprogram samt att underlätta övergången till komvux för unga som inte når målen med sin utbildning i gymnasieskolan.

²⁴⁵ Se exempelvis SOU 2008:27 och Regeringens proposition 2008/09:199. Arbetspraktik har utvärderats av Forslund, Liljeberg och von Trott Zu Solz (2013). Utvärderingarna visar att övergången för arbetslösa till sysselsättning påskyndas. Arbetspraktik ingår även ofta som en del av andra insatser och det finns exempel på utvärderingar av insatser som innehåller praktik som pekar på goda resultat (se till exempel Dahlberg m.fl. (2020).

²⁴⁶ Se Müller (2020) för en diskussion om betydelsen av vikten av kontakter som formas redan under studietiden.

²⁴⁷ Inom komvux får APL anordnas, men det finns inget krav på det i skollagstiftningen. För att en huvudman ska kunna få statsbidrag för regionalt Yrkesvux måste APL dock anordnas. Skolverket.

²⁴⁸ Se till exempel SOU 2008:27.

Praktiken är särskilt viktig för dessa elever då den ofta är elevernas enda chans att uppnå sysselsättning efter avslutade studier på gymnasiet.²⁴⁹ Utifrån ett kvalitetssäkrings- och likvärdighetsperspektiv är det också viktigt att säkerställa och följa upp att handledarna som tar emot studenterna på arbetsplatserna är rustade för uppdraget.

Inrätta en funktion med ett övergripande ansvar som lärlingssamordnare för gymnasieskolorna

En lärlingssamordnare på förvaltningsnivå skulle kunna förse skolenheterna med uppdaterad information om de stödformer för lärlingsutbildning som utgår från Skolverket.²⁵⁰ Det handlar både om ekonomiskt stöd och pedagogiskt stöd via Lärlingscentrum, bland annat gällande handledningsinsatser och handledarutbildning. Lärlingssamordnaren skulle också kunna arbeta aktivt för att knyta kontakter med företrädare för branschernas yrkesnämnder och privata och offentliga arbetsgivare med ett intresse för lärlingsutbildningsfrågor. Dessutom skulle lärlingssamordnaren i samverkan med studie- och yrkesvägledare på grundskolenivå kunna arbeta aktivt för att ge elever i högstadiet adekvat information om förutsättningar och möjligheter kopplade till lärlingsutbildning, såväl med fokus på den enskilde lärlingen som utifrån ett bredare välfärdsperspektiv. Lärlingssamordnaren skulle även kunna sprida information om de möjligheter som finns att studera på lärlingsutbildningar i Danmark.²⁵¹

Utred möjligheten att etablera lärcenter

Även unga som omfattas av det kommunala aktivitetsansvaret (KAA) bör uppmuntras att i samverkan med vägledare ta fram individuella studieplaner med sikte på kvalifikationer på gymnasienivå och kompetenser som är efterfrågade på arbetsmarknaden. Detta är i huvudsak ett kommunalt ansvar, men parterna i arbetslivet bör uppmuntras att avsätta tid och resurser för att både ta fram riktlinjer för yrkeslärande och validera lärande bland unga som inte följer ett nationellt program inom ramen för kommunala center för yrkeslärande (med delat huvudmannaskap mellan kommun, näringsliv och fackliga organisationer). I dag finns Ung Malmö drop-in för unga som inte omfattas av KAA, men Malmö stad bör utreda möjligheten att etablera lärcenter med nära band till det lokala och regionala arbetslivet. Sådana lärcenter skulle också kunna spela en viktig roll för att förbättra utbytet skola–arbetsliv inom ramen för de ordinarie yrkesprogrammen och lärlingsutbildningen i gymnasieskolan. Malmö stad har redan etablerat en organisation för prao i grundskolan och för sommarjobb.²⁵² Ett lärcenter kopplat till arbetsplatsförlagt lärande på gymnasienivå skulle kunna skapa bättre förutsättningar för att uppdatera och kvalitetssäkra yrkesutbildningen samtidigt som utbildningens attraktionskraft skulle stärkas.

Stärk privata och offentliga verksamheters intresse för att medverka i yrkesutbildning på lokal och regional nivå via ett delat finansieringsansvar

I dag dominerar ett synsätt att yrkesutbildning i första hand är ett skolansvar och att kommunerna ska leverera anställningsbara elever. Detta synsätt bör ändras, med tanke på framtida kompetensförsörjningsbehov och de stora kostnader som är förknippade med enskilda elevers utbildningsmisslyckanden. En utbildning som inte – i olika grad - är integrerad med arbetslivet redan under utbildningen kan inte heller bygga den kompetens som behövs för att snabbt fungera hos företag och andra verksamheter.

En central utgångspunkt för Tillväxtkommissionen är därför att samarbetet mellan skola och verksamhet kring arbetsplatsförlagt lärande och lärlingsplatser behöver stärkas. Detta är också i linje med vad Svenskt Näringsliv och svenska Handelskammare har förordat. Svenskt Näringsliv framhåller att andelen elever som följer yrkesutbildning bör ökas kraftigt från dagens låga nivåer till cirka 40 procent av en årskull. Läroplaner bör också i högre grad spegla branschernas aktuella behov.

²⁴⁹ Samtal med företrädare för Malmö stad

²⁵⁰ Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen har nyligen tillsatt en resurs centralt i form av en lärare som arbetar halvtid på Malmö Lärlingscenter (Universitetsholmens gymnasium) och halvtid på förvaltningen, för att säkerställa att det finns APL-platser till eleverna. Det är ett steg i rätt riktning, men räcker inte.

²⁵¹ Här skulle lärlingssamordnaren kunna samarbeta med Øresunddirekt som idag informerar om de danska lärlingsutbildningarna vid skräddarsydda informationsmöten och drop-in besök på informationscentret. Øresunddirekt, 2023

²⁵² PRAO MALMÖ och Ung i sommar. Malmö stad, 2022. Ung i sommar riktar sig till ungdomar mellan 16-19 år som är folkbokförda i Malmö. Alla platser lottas ut till de sökande utifrån deras önskemål. Malmö stad står för praktikersättning och försäkring och praktikplatsen står för handledarskap och uppgifter. Ung i sommar syftar till att ge praktikanterna arbetslivserfarenhet och en sysselsättning under sommaren.

Tillväxtkommissionen delar i hög grad dessa ambitioner. Men varken den enskilde eleven eller näringslivet vinner på om utbildningarna blir alltför smala i relation till företag/verksamheter. Eleverna behöver rustas med baskompetens för att kunna bygga på och utveckla sina kunskaper. Däremot kan yrkesinriktningarna i sig specialiseras i hög grad. Utifrån gemensamma baskunskaper eller moment kan stor variation erbjudas. Utbildningarna ska erbjuda utvecklingsorienterat lärande och nyckelkompetenser kopplat till etablerade och dynamiska yrkesområden. Detta förutsätter en betydligt starkare arbetslivsanknytning och större inslag av kvalificerat arbetsplatsförlagt lärande. Det förutsätter förändringar kopplat till utbildningarnas finansiering och organisation. Dagens system med lokala och nationella programråd räcker inte för att främja en sådan utveckling.

Tillväxtkommissionen menar här att Malmö stad skulle kunna bidra till förändrade förutsättningar för yrkesutbildningen på nationell nivå genom att, som framhållits tidigare, lokalt verka för kommunala lärcenter med ansvar för att kvalitetssäkra yrkeslärandet och utvidga kontakterna med arbetslivet. Lärcentret skulle också kunna omfatta en samordnare med ansvar för att utveckla och informera om lärlingsutbildningen. Till dessa tidigare omnämnda åtgärdsförslag, som kommunen kan hantera på egen hand, vill Tillväxtkommissionen lägga ett mer långsiktigt och systemorienterat förslag som förutsätter beslut på riksnivå.

I många av våra grannländer där yrkesutbildningen historiskt har haft en starkare ställning än i Sverige har det funnits etablerade former för samverkan mellan skolor och organiserade företrädare för arbetslivet. Enskilda branschers, företags och fackliga organisationers aktiva medverkan har bidragit till att utbildningarna har fått en hög status och en högre attraktionskraft än i Sverige. En nyckelfaktor för att sprida ansvaret till flera aktörer är finansieringen av den del av yrkesutbildningen som sker på en arbetsplats, särskilt lärlingsutbildningen där den arbetsplatsförlagda delen av utbildningen är mer omfattande än den skolförlagda.

Tillväxtkommissionen menar att Malmö stad bör verka för en översyn av finansieringen av yrkesutbildningar som mer liknar hur detta hanteras i grannländer. Danmark och Tyskland är exempel på länder med liknande modeller, men med varianter som kan tjäna som underlag. Sverige står inför stora utmaningar relaterat till kompetensförsörjningen och även socialt med ett växande utanförskap bland unga utan fullbordad utbildning på grundläggande nivå.

Malmö stad kan väcka frågan utbildningspolitiskt och arbeta för att nästa statliga gymnasieutredning ska granska förutsättningar för ett delat finansieringsansvar och hur ekonomiska incitament kan skapas som gör den framtida yrkes- och lärlingsutbildningen mer attraktiv för alla inblandade, det vill säga elever, verksamheter/företag och skolhuvudmän.

Utvärdera hur väl SFI fungerar

SFI-undervisningen i Malmö drivs i kommunal regi, i folkhögskoleregi och genom friskolor.²⁵³ För att vara effektiv bör SFI vara något som målgruppen (till exempel flyktingar och deras anhöriga) deltar i och som ger deltagarna goda språkfärdigheter.²⁵⁴ Det är därför viktigt att språkutbildningen håller hög kvalitet. Malmö stad bör därför säkerställa att utbildningen inte har några kvalitetsbrister genom en extern utvärdering av verksamheten. Målet med genomlysningen bör vara att säkerställa att deltagarna lämnar utbildningen med de kunskaper i svenska språket som de förväntas ha efter genomgången utbildning. I en statlig utredning från 2022 lyfts bland annat följande problem: (i) bristen på individanpassning, (ii) problem med genomströmning (och avhopp), (iii) brist på behöriga lärare, (iv) bristande kontinuitet pga. korta kontrakt mellan kommuner och upphandlade anordnare ofta och (v) den kontinuerliga antagningen av nya studenter.²⁵⁵

²⁵³ Komvux Malmö SFI omfattade i augusti 2022 ca 3 000 av totalt ca 5 000 SFI-studerande. Malmö stad.

²⁵⁴ Det finns forskningsstöd för att invandrare som behärskar språket i värdlandet hittar jobb lättare och är det mer produktiva på jobbet. Se till exempel översikten i Arendt et al. (2021).

²⁵⁵ SOU 2022:17

2.5 KOMMUNAL VERKSAMHET OCH ORGANISATION

Som påpekats tidigare finns det inga enkla lösningar på Malmös utmaningar för att nå inkluderande och hållbar tillväxt. Det krävs en bred palett av åtgärder inom flera olika områden. Näringsliv, arbetsmarknad, utbildning och gränsregionala perspektiv är väsentliga områden för åtgärdsförslag. Men som bland annat påpekats i OECD:s ramverk för inkluderande tillväxt är också offentlig styrning och förvaltning väsentliga delar i arbetet med att främja inkluderande och hållbar tillväxt.

I detta avsnitt fokuseras främst på frågor som har med den kommunala organisationen och offentlig styrning att göra. Det handlar både om faktorer som möjliggör/begränsar hur en kommunal organisation kan agera, och om hur organisationen själv *väljer* att agera.²⁵⁶

Detta avsnitt berör bland annat de kommunala budgetförutsättningarna inklusive hur den statliga styrningen påverkar möjligheten att arbeta långsiktigt med frågor inom de områden och utmaningar som har lyfts under Tillväxtkommissionens arbete. Det handlar också om vikten av att Malmö stad drar lärdom av de policier som introduceras och satsningar som genomförs, ackumulerar kunskapen och sprider denna inom organisationen.

I avsnittet beskrivs också hur kommunala styrmedel såsom upphandling och avtal med externa aktörer kan användas som redskap och bidra till en mer hållbar och inkluderande tillväxt i Malmö.

Avslutningsvis beskrivs hur den socioekonomiska segregationen i staden utgör ett hinder för inkluderande tillväxt, där Malmö stad kan agera via det kommunala bostadsbolaget MKB. Även om den kommunala organisationen är i fokus, behöver det inte betyda att åtgärdsförslagen enbart riktas till Malmö stad. Inkludering av och samverkan med aktörer från näringslivet och civilsamhället är också aktuellt inom flera områden.

2.5.1 Långsiktig karaktär på utmaningar

Flera av utmaningarna i Malmö är av långsiktig karaktär. Det handlar bland annat om arbetslöshet och segregation. Samtidigt som utmaningarna är komplexa och har varit relativt konstanta under en längre tid, är arbetssätten för att komma till rätta med utmaningarna inte sällan insatser som löper under kortare perioder, för att sedan ändra omfattning och riktning eller avslutas helt och ersättas av något nytt. I vissa fall bedrivs insatserna som projekt, där finansieringskällorna varierar och där också syfte, målgrupp och riktning varierar över tid.

Tillväxtkommissionen konstaterar att detta sannolikt delvis har sin grund i hur finansieringen av offentlig sektor är konstruerad och de kommunala budgetarnas inbyggda kortsiktighet. Mandatperioder blir styrande och samtidigt avgränsande. Kommissionen ser betydelsen av långsiktighet för att komma till rätta med stora och övergripande utmaningar i Malmö. Vissa kostsamma satsningar behöver kunna genomföras trots att de belastar den kommunala budgeten under ett antal år. På sikt kan dessa satsningar generera stora besparingar i den kommunala budgeten och i andra offentliga verksamheters budgetar.

**Permanent problem kräver
gränsöverskridande strategiskt och
operativt arbete på lång sikt.**

²⁵⁶ Kommunens företrädare, såväl förtroendevalda som anställda, arbetar för och i samverkan med andra aktörer med det kommunala grunduppdraget som främsta fokus och flera delar av kommunens organisation och ansvarsområden har bäring på förutsättningar för inkluderande och hållbar tillväxt. Den kommunala organiseringen och de kommunala processerna blir också viktiga genom de effekter som de har på andra aktörer.



2.5.2 Utvärdering och policylärande

Tillväxtkommissionen vill också påtala vikten av att Malmö stad drar lärdomar av befintligt och tillfälligt utvecklingsarbete inom organisationen samt att lärdomarna sprids internt. Kommissionen ser ett behov av att Malmö stads nämnder och förvaltningar arbetar närmare varandra i de breda utvecklingsfrågorna och att samverkan över förvaltningsgränserna stärks.

Tillväxtkommissionen förordar att Malmö stad investerar mer resurser i att utvärdera de satsningar som genomförs, för att få bättre kunskap om vilka insatser som är mest effektiva på sikt. Att systematiskt följa upp och utvärdera satsningarna ger ett mer kvalitativt beslutsunderlag och bättre planeringsförutsättningar i verksamheterna. Det medför också större möjligheter att använda resurserna ändamålsenligt.

Under arbetets gång har kommissionen diskuterat offentlig sektors möjlighet att främja innovation och hållbara lösningar. De verktyg som offentlig sektor har för att kunna påverka utvecklingen inom innovation och hållbarhet är bland annat lagstiftningsmässiga, via riktning på skatter, finansiering av utbildning och forskning samt krav i samband med upphandlingar och utlysningar av medel. De två senare områdena återkommer i åtgärdsförslag nedan.

2.5.3 Ökad statlig styrning

Kommuners intäkter kommer via inkomstskatt, avgifter och finansiella intäkter samt statliga bidrag. De statliga bidragen är antingen generella eller riktade. De generella statsbidragen är i stor utsträckning permanenta och kommunerna beslutar själva hur de ska fördelas. De riktade statsbidragen är däremot tillfälliga och avsedda för särskilda ändamål. Under senare år har antalet riktade statsbidrag ökat i både antal och omfattning.²⁵⁷ Den stora mängden riktade statsbidrag, och det faktum att riktning och villkor för bidragen ofta ändras, framhålls ofta som problematiskt för kommunerna. De riktade bidragen gör det bland annat svårare för kommuner att planera och styra delar av sina verksamheter strategiskt och långsiktigt. Statsbidragen är ofta utformade på ett detaljerat vis, vilket också medför att den administrativa bördan för kommunerna ökar.²⁵⁸

2.5.4 Kortsiktiga lösningar på permanenta problem

Enligt kommunallagen ska kommunen ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Varje år ska kommunen upprätta en budget för nästa kalenderår samt en plan för ekonomin tre år framåt. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, med vissa undantag.²⁵⁹ En svaghet med denna modell är att budgeten är relativt kortsiktig. Flera av de utmaningar som belyses i föreliggande rapport är frågor som behöver hanteras sammanhållet och med uthållighet under lång tid. Det handlar om utmaningar som sträcker sig längre än en mandatperiod.

När det gäller Malmö stads utmaningar inom exempelvis arbetsmarknad och segregation, krävs det långsiktigt och målinriktat arbete för att göra varaktiga förflyttningar i positiv riktning. Det räcker ofta inte med satsningar under kortare perioder, som byts ut av nya typer av insatser, där fokus skiftar över tid. Men mot bakgrund av budgetmässiga förutsättningar är det inte sällan så som arbetet bedrivs i praktiken. Kostsamma satsningar som löper under flera års tid är svåra att initiera. Men samtidigt skulle insatser som medför stora kostnader hos berörda verksamheter, kunna generera stora besparingar på sikt i andra verksamheter eller hos andra aktörer. Här ser Tillväxtkommissionen ett behov av att betrakta olika offentliga verksamheters budgetar i ett bredare perspektiv, där en utgift i en kommunal budget på sikt kan leda till besparingar i en annan offentlig verksamhets budget (exempelvis Arbetsförmedlingen eller Försäkringskassan) och således generera besparingar till det offentliga systemet i sin helhet.

²⁵⁷ Antalet riktade statsbidrag har ökat (statskontoret.se)

²⁵⁸ Administrativa kostnader i kommunsektorn. En analys av statens styrning av kommuner och regioner (statskontoret.se)

²⁵⁹ Kommunallagen 11 kap. 5 §.

2.5.5 Organisatoriskt lärande

I en alltmer osäker och föränderlig värld ställs höga krav på navigering och beslutsfattande inom såväl offentlig som privat sektor. Tillväxtkommissionens bedömning är att kontinuerlig anpassningsförmåga och systematiskt lärande är viktiga faktorer för att lyckas med detta.²⁶⁰ Policyåtgärder (åtgärder för att styra i en viss riktning) och nya arbetssätt kan ibland omsättas direkt i en organisations ordinarie verksamhet. Ett annat sätt är att först pröva åtgärden i en mer avgränsad miljö, såväl tids- som resursmässigt. Efter att provotiden löpt ut, kan resultatet från arbetet utgöra underlag för beslut om satsningen ska fortsätta och om den i så fall också ska skalas upp och omfatta flera delar av organisationen.

Mats Fred och Dalia Mukhtar-Landgren lyfter i sin kunskapsunderlagsrapport *Lärande genom temporär organisering – projekt, piloter och experiment i Malmö stad* svårigheten för permanenta organisationer att lära sig av verksamhet som bedrivs som mer tidsbegränsade utvecklingsprojekt (här omnämnda som temporära organisationer). De pekar bland annat på en önskan som ibland finns hos organisationer att hitta *en* modell (en catch-all-lösning) för lärande.

I underlagsrapporten beskrivs tre premisser för organisatoriskt lärande. Den första premissen är att organisatoriskt lärande är en flernivåprocess som inkluderar individer, grupper och organisationer, där kunskap behöver förflyttas från de individer som dragit lärdomar från den temporära organisationen till övriga delar av organisationen. Den andra premissen är att det organisatoriska lärandet befinner sig i ”en spänning mellan det som organisationen *redan* vet och den *nya* kunskapen som kommer in eller introduceras”. Avslutningsvis beskrivs att tolkning, normer och delade värderingar påverkar lärandet inom organisationer, vilket kan skapa friktion mellan tjänstepersoner i den ordinarie verksamheten och de som driver en utvecklings- eller förändringsprocess. Sammantaget, menar rapportförfattarna, att de nya former av kunskap som hämtas in, behöver omtolkas och matchas med organisationens befintliga kunskap, förutsättningar och erfarenheter. En särskild process för tolkning, översättning och integration behöver således komma till stånd för att lärandet ska möjliggöras. Det handlar om förståelse för redan pågående utvecklingsarbete, andra temporära satsningar och det löpande arbetet med grunduppdraget. Därtill krävs kunskap om hur arbetet ”dockar in i” redan pågående utvecklingsarbete.

I Freds och Mukhtar-Landgrens rapport betonas också behovet att Malmö stad själv utvärderar sina temporära satsningar. Rapportförfattarna menar att de utvärderingar som görs ofta har fokus på vilka aktiviteter som har genomförts inom ramen för uppdraget, vilka resurser som har använts och vilka omedelbara utfall som kan observeras.²⁶¹ De menar att sammanhang utanför de temporära organisationerna sällan omfattas av utvärderingarna, något som de menar är avgörande för om implementering och lärande kan komma till stånd. De lyfter också fram vikten av att veta vad det är man vill nå kunskap om när man utvärderar.

2.5.6 Kommunala verktyg för att främja innovation och hållbara lösningar

Tillväxtkommissionen ser behovet av omställning mot hållbara lösningar. Kommissionen har diskuterat hur den lokala nivån kan bidra till det arbetet. Aspekter som har berörts är bland annat omställning till cirkulär ekonomi, för att i större utsträckning behålla material som redan har producerats. Det kan också handla om att hantera utmaningar som miljöproblem och försörjningstrygghet.

Inom Tillväxtkommissionen har diskussioner förts kring direktionalitet, d.v.s. åtgärder som bidrar till en utveckling med systemförändrande riktning. För detta krävs att en stor mängd aktörer drar åt samma håll. Malmö stad kan vara en del i omställningen till ett mer hållbart samhälle, och mer specifikt i ännu högre omfattning än idag vara drivande inom områden där kommunen har direkt möjlighet att påverka och understödja en sådan utveckling.

²⁶⁰ Se även Andersson och Eklund (2018).

²⁶¹ En förklaring här är att tillfälliga satsningar inte sällan finansieras av externa aktörer, som kräver en viss typ av utvärdering, ofta i kontrollerande syfte.



Offentlig verksamhet kan främja möjligheten till innovation och hållbara lösningar på olika sätt. Det kan bland annat handla om innehåll i lagstiftning, riktning på skatter, finansiering av utbildning och forskning samt krav i samband med upphandlingar och utlysningar av medel. Den kommunala nivån kan främst agera inom de två senare.

2.5.7 Upphandling och avtal

Offentlig upphandling innebär stora möjligheter för offentliga organisationer att främja innovation och hållbara lösningar. Samtidigt kan innovativa lösningar bidra till att bättre tjänster och samhällsservice erbjuds medborgarna. Offentlig verksamhet upphandlar stora volymer varje år. I Sverige uppgår den offentliga upphandlingen av varor, tjänster och entreprenader till drygt 800 miljarder kronor per år.²⁶² Malmö stad upphandlar varor och tjänster för omkring 10 miljarder årligen och är en av landets största upphandlande aktörer.²⁶³

I dagsläget leder endast en liten del av upphandlingarna i Sverige till innovationer.²⁶⁴ Det bör därmed finnas stor potential att öka denna andel och bidra till att främja företagens omställning mot mer innovativa och hållbara lösningar. I rapporten *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö* efterlyses en framsynt och effektiv innovationspolitik i Sverige, varav en viktig del i innovationspolitiken bör vara en ökad satsning på funktionsupphandlingar.²⁶⁵

Det är samtidigt viktigt att vara medveten om eventuella målkonflikter i samband med upphandling. I vissa fall kan alltför hårda särkrav i förhållande till hur marknaden ser ut, och befintlig miljöprestanda bland potentiella leverantörer, riskera att påverka konkurrensgraden på så sätt att deltagande leverantörer begränsas till de som redan har gjort omställningen till mer hållbara lösningar. Det kan medföra att mindre aktörer på en lokal marknad inte når upp till kraven för att lämna anbud, och att endast större aktörer med betydande resurser har möjlighet att ta uppdragen. Det är därför av betydande vikt att upphandlande aktör för kontinuerlig dialog med marknadens aktörer för att kunna utforma så ändamålsenliga och effektiva upphandlingar som möjligt.

²⁶² Att upphandla med miljöhänsyn – när, hur och varför? Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2022:5

²⁶³ Malmö stads inköpspolicy

²⁶⁴ *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö* Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2019:2

²⁶⁵ Funktionsupphandling är en upphandling som bygger på att ett problem ska lösas eller en funktion uppfyllas genom inköp eller användning av en produkt.

2.5.8 Sektorsövergripande samverkan

En av *Kommissionen för ett socialt hållbart Malmös* övergripande rekommendationer handlade om att skapa kunskapsallianser och främja demokratiserad styrning. Kunskapsallianser beskrivs som jämlika samarbeten mellan forskare och olika aktörer från offentlig verksamhet, idéburen sektor och näringslivet. Det handlade bland annat om att delaktiggöra olika aktörer som vanligtvis inte involveras i frågor kopplade till styrning, samt att utforma processerna för att möjliggöra ett kontinuerligt lärande.

I linje med rekommendationen har Malmö stad utökat sitt samarbete med civilsamhället och näringslivet i Malmö. Idéburet offentligt partnerskap (IOP) är en modell som har prövats. Under Tillväxtkommissionens arbete har emellertid utmaningar med just denna typ av samverkansform uppmärksammats och efterfrågan på facilitatorer för sektorsövergripande samverkan har lyfts.

Tillväxtkommissionen beställde en kunskapsunderlagsrapport av Susanne Wallman Lundåsen för att få fördjupad kunskap om civilsamhället i Malmö.²⁶⁶ I rapporten beskriver Wallman Lundåsen att kontakter inom civilsamhället har potential att bidra till högre tillit i lokalsamhället och bättre förutsättningar för tillväxt i en kommun som Malmö, med hög grad av mångfald i befolkningen. Mellanmänsklig tillit beskrivs som en viktig resurs för att underlätta samarbete mellan människor. Wallman Lundåsen betonar att all verksamhet som bedrivs inom civilsamhället inte per automatik bidrar till tillit, men positiva kontakter mellan grupper kan bidra till eller upprätthålla tilliten. Mot bakgrund härav lyfter Wallman Lundåsen fram att positiva möten inom ramen för civilsamhället bör uppmuntras.

Mellanmänsklig tillit beskrivs som en viktig resurs för att underlätta samarbete mellan människor.

2.5.9 Socio-ekonomisk segregation: ett hinder för en inkluderande tillväxt

Som påpekats tidigare är Malmö en stad med hög socio-ekonomisk bostadssegregation. Det finns flera områden i staden där en stor del av de boende är arbetslösa, har kort utbildning och saknar självförsörjning. Tillväxtkommissionen konstaterar att den socio-ekonomiska segregation är en av faktorerna som påverkar förutsättningarna för inkluderande tillväxt.

Det finns två huvudsakliga förklaringar till socio-ekonomisk segregation²⁶⁷: (i) strukturella faktorer i samhället och (ii) individuella preferenser. Ett typexempel på strukturella faktorer är att hushåll med låga inkomster eller med försörjningsstöd i första hand bor i hyresrätter och därmed koncentreras till bostadsområden med hög andel hyresrätter. Hyresrätter som ofta upplåts av allmännyttan.²⁶⁸ Individuella preferenser handlar om beteenden och de val individer och hushåll gör.

Internationell såväl som svensk forskning visar att individer som växer upp och bor i socio-ekonomiskt svaga områden har sämre utbildnings- och arbetsmarknadsutfall, och tillika sämre hälsa och välmående.²⁶⁹ En förklaring är att individer och hushåll med låga inkomster (som ofta sammanfaller med kort utbildning och arbetslöshet) koncentreras till samma områden, t.ex. med god tillgång till hyresrätter. Det finns också vetenskapliga belägg från internationell såväl som svensk forskning att det finns en effekt från socio-ekonomisk segregation till utbildnings- och arbetsmarknadsutfall (inklusive hälsa).

²⁶⁶ *Engagemang i civilsamhället i Malmö: Betydelsen av kontakter mellan grupper för tillit* (2022)

²⁶⁷ Andersson och Holmqvist 2019

²⁶⁸ Allmännyttan är en av få hyresvärdar som godkänner försörjningsstöd som inkomst i Malmö. Grander och Salonen 2020.

²⁶⁹ Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling

Dessa effekter benämns ofta ”grannskapseffekter” och handlar om att det finns en effekt av individens närmiljö på utbildnings- och arbetsmarknadsutfall såväl som på hälsa. Exakt vilka mekanismerna är kan inte forskningen svara på men mycket tyder på att det handlar om sociala interaktionseffekter som förebilder, normbildning, information och andra resurser som sprids i sociala nätverk och tillika stigmatisering.

I en genomgång av den internationella forskningen på området landar Andersson och Holmqvist (2019, s.28) i följande slutsats:

”Grannskapseffektforskningen har gjort stora framsteg, och vi bedömer att det på det stora hela finns en konsensus kring att effekter finns och att segregationen därmed sorterar livschanser utöver den påverkan som kommer av att individer med olika attribut (ålder, kön, familjesituation, utbildning m.m.) har skilda förutsättningar och sorteras till skilda områden på bostadsmarknaden.”

Forskningen om inter-generationella effekter visar också att barn som växer upp i socio-ekonomiskt svaga områden har hög sannolikhet att själva bo i sådana områden senare i livet och även ger avtryck på arbetsinkomster.²⁷⁰ I DELMOS årsrapport 2022 genomförs en kohortanalys av en årskull individer, samtliga födda 1986, från skolåldern (16 år) till vuxen ålder (34 år). Analysen tar avstamp i de områden där individerna bodde som 16-åringar, och studerar utfall år 2020, dvs. när de är 34-åringar. De drar följande slutsats²⁷¹:

”Uppväxtområdets socioekonomiska förutsättningar verkar påverka individernas möjligheter till sysselsättning och även arbetsinkomsten senare i livet. Även när individ- och familjeegenskaper har beaktats är sannolikheten att vara sysselsatt i genomsnitt lägre för de individer som växer upp i områden med socioekonomiska utmaningar. Motsvarande mönster finns för arbetsinkomsten.”

Det finns också forskning som specifikt studerar effekter av koncentration av utrikes födda på olika, ofta arbetsmarknadsrelaterade, utfall. Konceptuellt är frågan öppen. Å ena sidan finns argument för att koncentration av utrikes födda från liknande länder stimulerar nätverk, socialt kapital och informationsspridning vilket kan gynna såväl arbetsmarknads- som utbildningsutfall. Å andra sidan kan så kallade ”etniska enklaver” bidra till kan hämma integration och arbetsmarknadsutfall. Borjas (1992, 1995) menar att effekten av att bo i ett grannskap med en koncentration av utrikes födda på en enskild invandrars utfall beror på vad övriga utrikes födda i området gör, eftersom detta påverkar ”kvaliteten” på information, kunskap och normer som sprids i området. Om man bor i ett område där de flesta utbildar sig och har ett jobb är sannolikheten av positiva effekter på utbildnings- och arbetsmarknadsutfall hög. Under dessa förutsättningar finns det till exempel goda förebilder, sociala nätverk som kan bidra till inspiration, kunskap om arbetsmarknaden och kontakter inom näringslivet. Empirisk forskning ger stöd för Borjas argument: effekten av att som utrikesfödd bo i ett område med hög koncentration av andra utrikes födda kan vara positiv, men i första hand om övriga utrikes födda med liknande bakgrund i området har goda utbildnings- och arbetsmarknadsutfall.²⁷² Sammantaget finns det mycket som talar för att socio-ekonomisk segregation är ett problem som begränsar personers livschanser och hämmar möjligheter till en inkluderande tillväxt.

I Malmö är den socio-ekonomiska segregationen påtaglig. År 2020 bodde över 70 000 individer i områden som av DELMOS kategoriseras som områden med stora socio-ekonomiska utmaningar. Ytterligare dryga 30 000 individer bodde i områden med socio-ekonomiska utmaningar.²⁷³

²⁷⁰ Hedman m. fl. 2015, van Ham m.fl. 2014

²⁷¹ DELMOS 2022, s. 41

²⁷² Chakraborty och Schüller 2022 och Edin m.fl. 2003

²⁷³ <https://segregationsbarometern.boverket.se/kommun/malmo/>

Malmö har också flera områden där andelen individer som varken arbetar eller studerar (IVAS) är hög. Tabell 6 presenterar de fem RegSO-områden i Malmö som i en undersökning av SCB har högst andel personer (25–64 år) som är IVAS, samt andel av IVAS som är arbetslösa. Siffrorna avser mars 2022. I samtliga dessa områden är andelen IVAS över 40 procent.

TABELL 6. STADSDELAR I MALMÖ MED HÖGST ANDEL IVAS 2022.

	Andel IVAS (%)	Varav arbetslösa (%)
RegSO-Herrgården norr	52,0	60,0
RegSO-Örtagården norr	50,9	58,8
RegSO-Örtagården syd-Herrgården	45,2	59,4
RegSO-Persborg-Törnrosen	44,9	59,1
RegSO-Holma-Kroksbäck	43,6	45,8

Källa: SCB²⁷⁴

Trots en mängd olika arbetsmarknadsinsatser för att få fler vuxna in på arbetsmarknaden och projekt som har avlöst varandra genom åren har den låga sysselsättningsgraden bitit sig fast i flera områden. Det finns också tecken på att hushåll och individer flyttar ut från de socio-ekonomiskt svaga områdena när de lyckas bättre på arbetsmarknaden och ersätts av nya hushåll med lägre inkomster. Detta gäller Malmö såväl som andra städer.²⁷⁵ En innebörd av detta är att potentiella effekter av lokala förebilder och nätverk försvinner och områdets socio-ekonomiska nivå förblir på samma nivå.

Forskningen kring hur socio-ekonomisk segregation kan hanteras är inte entydig. DELMOS menar att det behövs en kombination av insatser direkt i områdena och tillika åtgärder som påverkar de processer som leder fram till problemet. Malmö stad arbetar exempelvis med det så kallade Mallbo-konceptet. Det står för Malmö Allemansrätt Boende och är en modell och ett verktyg för Malmö stad att nå målet om en mer hållbar bostadsmarknad, och bygger på nyproduktion av flerbostadshus till en lägre hyresnivå i kombination med en större satsning på social hållbarhet genom sociala mervärden och fokus på delaktighet. Implementering av Mallbo-konceptet påbörjades genom en markanvisning i Hyllie.

Forskningen som studerar effekter av blandningsstrategier där man kombinerar olika boendeformer inom områden ger dock inte entydiga resultat, och många kommuner, som Malmö, arbetar på flera fronter för att adressera socio-ekonomisk segregation. Ett sätt att direkt försöka minska den socio-ekonomiska segregationen är att tillämpa prioriteringar och inkomst- eller försörjningskrav i nya uthyrningar i socio-ekonomiskt svaga områden. Ett exempel på detta är det kommunala bostadsbolaget Vätterhem i Jönköpings kommun som tillämpar denna uthyrningspolicy vid nya uthyrningar i sina bostadsområden. De har ett uttalat mål att samtliga hushåll i deras bostadsområden ska uppnå en sysselsättningsgrad om minst 51 procent.

Tillväxtkommissionens bedömning är att kombinationen av i) forskningsläget kring negativa konsekvenser av boende i socio-ekonomiskt svaga områden och ii) omfattningen av socio-ekonomisk segregation i Malmö, innebär att Malmö stad bör arbeta med möjligheten att styra uthyrningsprocessen via allmännyttan som en ytterligare åtgärd för att motverka socio-ekonomisk segregation.

²⁷⁴ SCB 2022

²⁷⁵ Delmos 2022



2.5.10 Åtgärdsförslag kommunal verksamhet och organisation

Utred förutsättningarna för att införa ett kommunalpolitiskt ramverk i Malmö, med syfte att stärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling på lokal nivå

Tillväxtkommissionen rekommenderar att Malmö stad, förslagsvis i samverkan med berörda aktörer, utreder förutsättningarna för att införa ett kommunalpolitiskt ramverk för Malmö. Fokus för det kommunalpolitiska ramverket skulle exempelvis kunna vara att motverka segregation och stärka utbildnings- och arbetsmarknadsinsatser för att få fler Malmöbor i arbete.

Ett finanspolitiskt ramverk infördes i Sverige efter den ekonomiska krisen på 1990-talet, med syfte att förbättra förutsättningarna för en långsiktigt hållbar finanspolitik. Ramverket omfattas av ett antal mål och principer som finanspolitiken utformas efter. Syftet är bland annat att det finanspolitiska ramverket ska bidra till att de politiska besluten inte har ett för kortsiktigt fokus.²⁷⁶

Under Tillväxtkommissionens arbete har idén lyfts att motsvarande ramverk skulle kunna utformas för Malmö, med syftet att stärka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar samhällsutveckling på lokal nivå. Ett kommunalpolitiskt ramverk, med gemensamma mål och principer för den kommunala verksamheten inom ett avgränsat område, skulle kunna öka möjligheten för kommunen att stärka sitt arbete inom områden där behovet är stort att arbeta mer långsiktigt och där riktningen och nivåerna för den statliga medelstilldelningen i dagsläget varierar över tid. Statliga myndigheter som agerar på den lokala nivån skulle kunna erbjudas att delta i ramverket, liksom aktörer inom civilsamhället och näringslivet. Det handlar om ett gemensamt åtagande för att varaktigt stärka utvecklingen i positiv riktning på lokal nivå. Utvärdering av de insatser som genomförs är väsentligt, liksom att sprida lärdomarna och bygga kunskap såväl inom Malmö stad som tillsammans med berörda samverkansparter.

Med stöd i ett kommunalpolitiskt ramverk med fokus på långsiktigt hållbar samhällsutveckling i Malmö skulle förutsägbarheten öka för alla involverade, samt möjligheten att arbeta långsiktigt med utveckling inom området stärkas.

Ta fram en gemensam framtidsbild för Malmö

Malmö har de senaste 20–30 åren gått från att ha varit en industristad till att bli en kunskapsstad. Strukturuomvandlingen har drivit på denna förändring. Samtidigt har Malmö stad arbetat aktivt för att understödja denna förflyttning, bland annat genom stora stadsutvecklingsinvesteringar i Västra Hamnen och Hyllie. Öresundsbronns öppnande år 2000 bidrog till att förutsättningarna för Malmös utveckling ändrades drastiskt och nya möjligheter öppnade sig. Men förväntningarna på en integrerad Öresundsregion har nu, drygt 20 år senare, inte infriats i förväntad utsträckning.

Tillväxtkommissionen ser behovet av en ny gemensam framtidsbild för Malmö och Öresundsregionen. Kommissionens bedömning är att Malmö stad tydligare bör axla ett ledarskap för att stärka regionen, bland annat i syfte att kunna agera mer sammanhållet i olika frågor regionalt, nationellt och internationellt. Malmö stad behöver arbeta fram och kommunicera en riktningssangivelse för staden, och ytterligare synliggöra stadens roll som tillväxtmotor i storstadsregionen. Det finns stora potentialer i Öresundsregionen som fortfarande inte har realiserats. Det handlar bland annat om att främja arbetspendlingen över sundet, stärka attraktionen för investeringar och etableringar, men också om att vara förberedd på den förändring som sker i samband med att Fehmarn Bält-förbindelsen öppnar år 2029 och som bland annat kommer att påverka transportflöden till och från kontinenten.

Tillväxtkommissionen ser behovet av en ny gemensam framtidsbild för Malmö och Öresundsregionen.

²⁷⁶ Regeringens proposition

Utveckla samverkan över förvaltningsgränserna inom Malmö stad

Tillväxtkommissionen har i samtal med företrädare för Malmö stad uppfattat behovet av ökad samverkan internt inom kommunen. Många utmaningar beskrivs ha sin utgångspunkt i en stuprörsproblematik. Kommunfullmäktiges reglementen för nämnderna styr nämndernas, och därmed förvaltningarnas, uppdrag. Men flera stora utvecklingsfrågor som är av betydande vikt för staden hanteras inte enskilt under en nämnds ansvarsområde, utan spänner över flera nämnders och förvaltningars uppdrag. Här vill Tillväxtkommissionen uppmana till utvecklad samverkan över förvaltningsgränserna i Malmö stad. Det handlar om att aktivt driva utvecklingsfrågor av stor vikt för Malmö som helhet och att samtidigt dra nytta av de tillgångar som finns i staden och i det bredare regionala perspektivet.

Följa upp och utvärdera kommunala insatser

Åtgärder inom det arbetsmarknads- respektive utbildningspolitiska området medför stora kostnader för kommunen. Som nämnts tidigare kan samtidigt goda resultat inom nämnda områden innebära stora ekonomiska besparingar inom andra områden och hos andra organisationer. Likaså kan de innebära betydande och långsiktiga nyttor på ett mänskligt plan. Malmö stad genomför få utvärderingar och uppföljningar på längre sikt av åtgärder inom det arbetsmarknads- och utbildningspolitiska området. Kännedomen om hur det går för deltagare i insatserna är begränsad. Det innebär att kunskapen om insatsernas effektivitet och resultat över tid i stor utsträckning saknas.²⁷⁷ För att kunna utvärdera olika insatser krävs dels att kommunen systematiskt dokumenterar sina insatser, dels att det finns resurser och institutionella förutsättningar att genomföra utvärderingar och uppföljningar. Ett mer aktivt arbete med långsiktig uppföljning och effektutvärdering av kommunala åtgärder skulle ge ökad kunskap och bättre beslutsunderlag inom området.

Stärk utvärderingskompetensen centralt i Malmö stad

Malmö stad bör stärka utvärderingskompetensen centralt i organisationen, vilket skulle möjliggöra ett mer aktivt arbete med långsiktig uppföljning och effektutvärdering av kommunala åtgärder.

Utvärdera det Malmö stad själv vill utvärdera, ställ egna frågor och relatera utvärderingen till bredare och redan pågående kvalitets- och utvecklingsprocesser i kommunen

Vid tillfälliga satsningar och arbete i temporära organisationer behöver Malmö stad fundera på vilka effekter och resultat som är viktiga att ha kunskap om, samt hur dessa relaterar till och samspelar med kommunens redan pågående arbete inom närliggande områden. Samtidigt leder inte utvärderingar per definition till lärande. Lärande handlar också om långsiktigt kapacitetsbyggande. En aspekt av detta är att skapa institutionella förutsättningar för att kunna arbeta med temporära organisationer, inklusive kunskap om när de är nödvändiga och vilken funktion de ska fylla.

Samla data centralt inom Malmö stad

Malmö stad bör undersöka möjligheten att skapa en sammanhållen struktur för registerdata, d.v.s. att registerdata som hålls centralt kan kombineras med verksamhetsdata. Idag begränsas möjligheterna till utvärdering bland annat av att data från verksamhetsområdena inte kan samköras med andra centralt hållna register, vilket i vissa fall beror på sekretesslagstiftningen. Det är också väsentligt att arbeta med konsupplad statistik, för att kunna synliggöra skillnader i utfall i aktuella fall.

Möjliggör externa utvärderingar av kommunala insatser

Kunskaperna om kommunala utbildningspolitiska insatser och kommunala insatser för arbetslösa, samt effekterna av dessa, är generellt sett begränsade.²⁷⁸ En anledning till detta är att det länge har saknats data för att beskriva kommunala insatser. Uppgifter som skulle kunna användas för att utvärdera olika insatser finns ofta hos kommunerna, men kommunerna har ingen skyldighet att tillgängliggöra dem för forskning.²⁷⁹

²⁷⁷ Engdahl, Forslund och Vikman (2022) samt uppgifter från Malmö stad

²⁷⁸ Engdahl, Forslund och Vikman (2022)

²⁷⁹ Kommuner har i vissa fall inte heller möjlighet att tillgängliggöra data bland annat på grund av sekretesslagstiftningen.

Många av kommunernas insatser inom det arbetsmarknadspolitiska området bedrivs dessutom som projekt, som sällan utformas för att omfatta en utvärdering av insatsernas effekter på lång sikt. Det finns därför endast ett fåtal studier av effekterna av kommunala insatser.²⁸⁰

För den långsiktiga kunskapsuppbyggnaden bör Malmö stad utveckla arbetet med att systematiskt dokumentera och tillgängliggöra information om sina arbetsmarknads- och utbildningspolitiska insatser. Därtill bör kommunen öppna upp för externa utvärderingar av kommunala insatser och i de fall det är möjligt, tillgängliggöra uppgifter för forskning.

Öka omfattningen av funktionsupphandling inom Malmö stad, för att främja innovation och hållbarhet

Malmö stads inköpsstrategi är formulerad i åtta inriktningsmål. Innovativ och hållbar är två av målen. De definieras på följande sätt:

"Innovativ: Inköpsverksamheten ska formas så att det ges utrymme för innovativa inköpslösningar. Behovet ska, om möjligt, formuleras utifrån vilken funktion som efterfrågas och vilket mål som ska uppnås."

"Hållbar: Samtliga inköp ska ske med ett medvetet ekonomiskt, miljömässigt och socialt ansvarstagande och hänsyn ska tas till samtliga relevanta och rimliga hållbarhetsdimensioner."

Malmö stad har genom sin inköpsstrategi redan öppnat upp för möjligheten till innovations- och funktionsupphandlingar. Tillväxtkommissionen ser möjligheten för Malmö stad att ytterligare främja innovativa och hållbara lösningar genom att öka omfattningen av denna verksamhet. Det är samtidigt viktigt att kommunen för kontinuerlig dialog med marknadens aktörer för att kunna utforma så ändamålsenliga och effektiva upphandlingar som möjligt.

Utred möjligheten att teckna sociala överenskommelser mellan Malmö stad och näringslivsaktörer i Malmö

Malmö stad arbetar med sociala villkor vid försäljning och upplåtelse av mark.²⁸¹ Kommunen tecknar också så kallade klimatkontrakt med näringslivet och andra aktörer.²⁸² Under Tillväxtkommissionens arbete har frågan om möjligheten att teckna sociala överenskommelser med befintligt näringsliv i staden lyfts, i syfte att ta gemensamt ansvar för en socialt hållbar utveckling på lokal nivå. Det kan exempelvis vara överenskommelser om gemensamma åtaganden för individer som står långt från arbetsmarknaden eller trygghetsskapande insatser. Tillväxtkommissionen föreslår att Malmö stad utreder möjligheten att teckna någon form av sociala överenskommelser mellan Malmö stad och näringslivsaktörer i Malmö.

Stärk ramvillkoren för civilsamhällesaktörer i Malmö

Tillväxtkommissionen vill påtala behovet av att stärka villkoren för civilsamhällesaktörer i Malmö. Kommissionen ser behovet av att arbeta på nya sätt för att dra nytta av civilsamhället ytterligare i samhällsbyggandet. Wallman Lundåsen påpekar att för att civilsamhällesaktörer långsiktigt ska kunna bedriva sina verksamheter krävs stabila, lättöverskådliga och tydliga villkor.²⁸³ Det omfattar också tydliga villkor för att söka och redovisa olika former av bidrag. I dagsläget kan civilsamhällesaktörer ansöka om medel hos Malmö stad. Men Tillväxtkommissionens rådsrepresentanter har påpekat att vissa utlysningar skapar konkurrens inom civilsamhället.

²⁸⁰ Engdahl, Forslund och Vikman (2022).

²⁸¹ I Malmö stads markanvisningspolicy beskrivs bland annat att Malmö stad prioriterar byggherrar som arbetar med sociala åtaganden genom hela byggprocessen. Det kan bland annat handla om sysselsättnings- eller trygghetsskapande åtgärder. Malmö stad markanvisningspolicy (malmo.se)

²⁸² Klimatkontrakten som tecknas med näringslivet omfattar bland annat att ta fram gemensamma färdplaner för hur Malmö klimatpåverkan kan minska inom prioriterade omställningsområden som transport, energi, byggnation, mobilitet och cirkulär industri. Om Klimatkontrakt Malmö - Malmö stad (malmo.se)

²⁸³ Wallman Lundåsen (2022)

Utlysningarna bör i stället främja samverkan mellan olika aktörer. Genom att beakta civilsamhällesaktörers möjlighet att på ett varaktigt sätt bedriva sina verksamheter skulle de resurser som finns i civilsamhället kunna användas mer optimalt. Tillväxtkommissionen förordar att Malmö stad utreder möjligheten till en central stödfunktion inom kommunen, ett civilsamhälleskontor, med fokus på kontakter med civilsamhället. Det kan handla om att föra kontinuerlig dialog samt understödja nätverk och långsiktig samverkan mellan civilsamhället och offentlig sektor.

Inför en prioritering i uthyrning av hyresrätter i socio-ekonomiskt svaga områden

Tillväxtkommissionen rekommenderar Malmö stad att genom en styrd uthyrningsprocess, i något eller några av MKB:s bostadsbestånd i socio-ekonomiskt svaga områden i staden, införa prioritering av inflyttande hushåll som har egen försörjning och arbeta med detta under en längre period. Vid en lägenhetssuccession, dvs när en lägenhet sägs upp för avflyttning, och lägenheten publiceras på Boplatssyd så ges sökande med egen försörjning förtur att söka lägenheten. Om lägenheten inte hyrs ut till hushåll med inkomst går den vidare i kön och kan förmedlas till ett hushåll med försörjningsstöd/etableringsersättning. Tanken är att man på så sätt kan man arbeta från två håll för att öka sysselsättningsgraden: dels genom att få fler boende i utanförskapsområden in på arbetsmarknaden (bland annat genom de arbetsmarknads- och utbildningsinsatser som föreslås i denna slutrapport), dels genom att prioritera inflyttande hushåll med egen försörjning. Samtidigt stänger man heller inte dörren för eller förbjuder hushåll med försörjningsstöd att söka en viss lägenhet.



3

Sammanfattning och avslutning



Tillväxtkommissionens huvudsakliga uppdrag har varit att analysera förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö och ta fram åtgärdsförslag som på medellång och lång sikt förbättrar förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö. Tillväxtkommissionen har diskuterat flera aspekter och definitioner av inkluderande och hållbar tillväxt. Inkluderande tillväxt handlar om tillväxt som bidrar till sysselsättning och förbättrade levnadsvillkor för alla människor i samhället. Hur tillväxten är distribuerad är följaktligen en viktig aspekt i inkluderande tillväxt. Inkluderingen handlar om hur fler människor (i alla delar av samhället) kan bli delaktiga i tillväxten genom sysselsättning eller företagande, och därmed ta del av tillväxtens vinster.

I OECD:s ramverk för inkluderande tillväxt presenteras tre byggstenar i en politik för att främja inkluderande tillväxt. I ramverket ringas följande tre policyområden in: (i) investera i människor och platser som hamnat på efterkälken och arbeta för lika möjligheter (ii) främja näringslivsdynamik och inkluderande arbetsmarknader och (iii) utveckla effektiv och responsiv offentlig styrning. *För illustration, se figur 1 i avsnitt 1.*

Tillväxtkommissionen har i denna rapport presenterat rekommendationer och åtgärdsförslag inom områden som kommissionen bedömer är mest relevanta vad gäller Malmös huvudsakliga problem, utmaningar och möjligheter utifrån perspektivet inkluderande och hållbar tillväxt. Det handlar om insatser inom näringsliv och entreprenörskap, arbetsmarknad, utbildning, Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland samt kommunal verksamhet och organisation. Dessa områden kan alla placeras inom en eller flera av de policyområden som är centrala för OECD:s ramverk för inkluderande tillväxt.

Näringsliv och entreprenörskap handlar om åtgärder som stärker förutsättningarna för tillväxt i alla delar av näringslivet i Malmö. Det inbegriper entreprenörskap och entreprenörskapets roll i Malmös fortsatta tillväxt, samt förutsättningarna för att en större andel av Malmöborna kan bli självförsörjande genom företagande. Åtgärdsförslagen inom detta område omfattar bland annat företagsklimat, förutsättningar för soloföretagande, regional samverkan i etableringsfrågor, pendlingsmöjligheter samt tillgång till riskkapital. *(Dessa förslag kan kopplas till policyområdet "främja näringslivsdynamik och inkluderande arbetsmarknader".)*

Avsnittet om Köpenhamn/Danmark och norra Tyskland adresserar förutsättningar som är unika för Malmö – Malmös geografiska läge med en fast förbindelse till Köpenhamn och i förlängningen norra Tyskland tack vare tunneln under Fehrman-Bält. Inom detta område har kommissionen adresserat frågor och utvecklat åtgärdsförslag som handlar om Malmö som en del av en integrerad arbetsmarknadsregion med Köpenhamn, näringslivsutveckling och gränsöverskridande klusterbildning, Malmö och den bredare Malmö-Lundregionens attraktivitet för investeringar och företagsetableringar, samt framtida möjligheter tack vare Fehmarn Bält-förbindelsen och en möjlig Öresundsmetro. *(Dessa förslag kan kopplas till policyområdet "främja näringslivsdynamik och inkluderande arbetsmarknader" men tangerar också övriga policyområden.)*

Avsnittet om arbetsmarknad är inriktat på flera olika åtgärder som Malmö stad kan vidta för att förbättra Malmöbornas möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden. Det handlar om matchningsinsatser, förmedling av jobb, kommunala arbetsmarknadsanställningar, satsningar på kombinationsinsatser (språkräning i kombination med arbetsträning) samt arbete med att stärka förutsättningarna för policylärande så att Malmö stad över tid får ökad kunskap om vilka insatser som faktiskt fungerar. *(Dessa förslag kan placeras inom området "investera i människor och platser som hamnat på efterkälken och arbeta för lika möjligheter" samt "främja näringslivsdynamik och inkluderande arbetsmarknader".)*

Utbildningsavsnittet omfattar åtgärder som Malmö stad kan vidta för att rusta Malmöbor för såväl arbete som företagande. Det handlar om tidiga insatser i skolan, arbete med studie- och yrkesvägledning, möjligheter till arbetslivskunskap, arbetsförlagt lärande (APL) samt yrkesutbildning. *(Dessa förslag kan placeras inom området "investera i människor och platser som hamnat på efterkälken och arbeta för lika möjligheter".)*

Avslutningsvis riktar sig avsnittet om kommunal verksamhet och organisation till olika delar av kommunens arbete. Inom detta område lyfter Tillväxtkommissionen kommunens arbete med övergripande strategier, framtidsvision, samverkan över förvaltningsgränser, processer för utvärderingar, samt arbete med upphandling som ett sätt att främja innovation och hållbarhet. Kommissionen påtalar även hur Malmö stad kan arbeta för att stärka förutsättningarna för civilsamhällets aktörer och tillika hur Malmö stad, via det kommunala bostadsbolaget MKB, kan stärka arbetet med att motverka socio-ekonomisk segregation. *(Dessa förslag kan kopplas till policyområdet "utveckla effektiv och responsiv offentlig styrning" men tangerar också övriga policyområden.)*

De områden som Tillväxtkommissionen adresserar harmonierar väl med de tre byggstenar som ingår i OECD:s ramverk för inkluderande tillväxt. Kommissionen ser åtgärder inom dessa områden som centrala för att stärka förutsättningarna för en mer inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö.

Tillväxtkommissionen vill betona att det inte finns några enkla lösningar på de utmaningar och behov som finns i Malmö. Det som krävs är en bred palett av åtgärder. Förslagen som presenteras av kommissionen ska ses i det perspektivet. De ska också ses i perspektivet av de globala företeelser som är rådande och som också gäller i Malmö. Det handlar bland annat om näringslivets strukturomvandling och teknikutvecklingen som bidrar till koncentration av kunskapsintensiv verksamhet till städer och stadsområden. Det handlar också om en växande jobbpolarisering och ökande inkomstskillnader mellan olika kategorier av arbetskraft på arbetsmarknaden. Båda företeelser är kopplade till globalisering, teknologiska skiften och strukturomvandling.

Tillväxtkommissionen har valt att fokusera på åtgärder inom områden som kommunen har rådighet över. Det betyder att flera aspekter som påverkar förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt inte berörs i analysen. Med det sagt vill kommissionen betona att inkludering av och samverkan med aktörer från såväl näringslivet som civilsamhället är avgörande inom flera av åtgärdsförslagen, för att nå längre i arbetet med inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö. Kommissionen vill också framhålla vikten av långsiktighet i arbetet, där gemensamma mål för verksamheterna ökar möjligheterna att nå framgång i insatserna. För att nå en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö krävs ett gemensamt åtagande bland flera aktörer i staden samt en tydlighet i vilken riktning arbetet ska bedrivas för att nå framgång på längre sikt.

Referenser

- Adermon, A., & Gustavsson, M. (2015). Teknisk utveckling och jobbpolarisering. *SNS Analys*, (28)
- Ahlin, L., Andersson, M., & Thulin, P. (2014). Market thickness and the early labour market career of university graduates: An urban advantage?. *Spatial Economic Analysis*, 9(4), 396-419.
- Aldrich, H., Cater, J., Jones, T., McEvoy, D., & Velleman, P. (1985). Ethnic residential concentration and the protected market hypothesis. *Social Forces*, 63(4), 996-1009
- Andersson Jooana, P. (2020) *Aktiviteter för flykting- och anhöriginvandrare inom etableringsprogrammet*. IFAU 2020:4
- Andersson Jooana, P. och Nekby, L. (2012) Intensive Coaching of New Immigrants: An Evaluation Based on Random Program Assignment. *The Scandinavian Journal of Economics*, Vol. 114, nr 2 (Juni 2012), s. 575-600.
- Andersson, M (2018), *Globala Värdekedjor, konkurrenskraft och löner*, Svenskt Näringsliv, Stockholm
- Andersson, M & Deiacio, E (2020), Konkurrenskraft och globala värdekedjor – översikt, framtidspaning och policy för Sverige. i Johan Eklund och Per Thulin (red.), *Swedish Economic Forum Report 2020: Svensk konkurrenskraft – Hur kan Sverige säkerställa ett långsiktigt välstånd?* (111-134). Stockholm: Entreprenörskapsforum.
- Andersson, M & Eklund, J (red) (2018), *Navigera under osäkerhet – entreprenörskap, innovationer och experimentell policy*, Swedish Economic Forum Report 2018, Entreprenörskapsforum, Stockholm
- Andersson, M., & Henrekson, M. (2015). Local competitiveness fostered through local institutions for entrepreneurship. *The Oxford handbook of local competitiveness*, 145-190
- Andersson, M., Johansson, B., & Niedomysl, T. (2019). *Structural Change In City Systems* Evolution: City Growth In Sweden 1810-2010 (No. 479). Royal Institute of Technology, CESIS-Centre of Excellence for Science and Innovation Studies.
- Andersson, M., Klaesson, J., & Larsson, J. P. (2014), The Sources of the Urban Wage Premium by Worker Skills - Spatial Sorting or Agglomeration Economies? *Papers in Regional Science*, 93(4), 727-747. doi:10.1111/pirs.12025
- Andersson, M., Klaesson, J., & Larsson, J. P. (2016). How local are spatial density externalities? Neighbourhood effects in agglomeration economies. *Regional studies*, 50(6), 1082-1095
- Andersson, M. och Lappi, E. (2022). *Malmö – Köpenhamn: Kluster, samverkan och investeringar*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Andersson, M & Larsson J.P (2017), *Näringslivsdynamik, städer och agglomerationsekonomier – forskningsöversikt och agenda*, Tillväxtanalys, Stockholm
- Andersson, M & Larsson J.P (2018), *Att lära av staden – ekonomi och fysisk planering i urbaniseringens tidevarv*, Entreprenörskapsforum, Stockholm
- Andersson, M., & Larsson, J. P. (2016). Local entrepreneurship clusters in cities. *Journal of Economic Geography*, 16(1), 39-66.
- Andersson, M., & Larsson, J. P. (2022), Mysteries of the trade? Skill-specific local agglomeration economies. *Regional studies*, 56(9), 1538-1553
- Andersson, M., Larsson, J. P., & Öner, Ö. (2021). Ethnic enclaves and self-employment among Middle Eastern immigrants in Sweden: ethnic capital or enclave size?. *Regional Studies*, 55(4), 590-604
- Andersson, M., Larsson, J. P., & Wernberg, J. (2019), The economic microgeography of diversity and specialization externalities—firm-level evidence from Swedish cities. *Research Policy*, 48(6), 1385-1398

- Andersson, M., & Noseleit, F. (2011). Start-ups and employment dynamics within and across sectors. *Small Business Economics*, 36, 461-483
- Andersson, R., & Holmqvist, E. (2019). *Grannskapseffekter och politik och planering för minskad segregation*: Underlagsrapport till Jämlikhetskommissionen.
- Arai, M., & Skogman Thoursie, P. (2009). Renouncing personal names: An empirical examination of surname change and earnings. *Journal of Labor Economics*, 27(1), 127-147
- Arbetsförmedlingen (2022). *Arbetsmarknadsutsikterna våren 2022: Utvecklingen på arbetsmarknaden 2022-2023*. Arbetsförmedlingen analys 2022:13.
- Arbetsmarknadsekonomisk rapport. *Tudelningarna på arbetsmarknaden*.
- Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2017. Calmfors m.fl.
- Arendt, J. N. et al (2021), *Language training and refugees' integration*. National bureau of economic research, Cambridge.
- Arzaghi, M., & Henderson, J. V. (2008), Networking off madison avenue. *The Review of Economic Studies*, 75(4), 1011-1038
- Åslund, O., Hensvik, L., & Skans, O. N. (2014). Seeking similarity: How immigrants and natives manage in the labor market. *Journal of Labor Economics*, 32(3), 405-441
- Audretsch, D (2014), *Entrepreneurship is the key to growth*, Cato Institute online forum.
- Audretsch, D. B. (2021). Have we oversold the Silicon Valley model of entrepreneurship?. *Small Business Economics*, 56, 849-856.
- Audretsch, D. B., & Feldman, M. P. (1996), R&D spillovers and the geography of innovation and production. *The American Economic Review*, 86(3), 630-640.
- Autor, D. H., Levy, F., & Murnane, R. J. (2003), The skill content of recent technological change: An empirical exploration. *The Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1279-1333
- Bacolod, M., Blum, B. S., & Strange, W. C. (2009), Skills in the city. *Journal of Urban Economics*, 65(2), 136-153.
- Baldwin, R (2013), Global supply chains: why they emerged, why they matter and where they are going, in Elms, D. K., & Low, P. (Eds.). (2013). *Global value chains in a changing world*. Geneva: World Trade Organization (WTO)
- Baldwin, R. (2016), *The great convergence*. Harvard University Press, Cambridge MA
- Bates, T. (2011). Minority entrepreneurship. *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 7(3-4), 151-311
- Bel, G., & Fageda, X. (2008), Getting there fast: globalization, intercontinental flights and location of headquarters. *Journal of Economic Geography*, 8(4), 471-495
- Blind, I., Dahlberg, M., & Åslund, O. (2015). *Som på räls? Förbättrade pendlingsmöjligheter och individens arbetsmarknad*. Rapport 2015: 19.
- Borjas, G. J. (1992). Ethnic capital and intergenerational mobility. *Quarterly Journal of Economics*, 107(1), 123-150
- Borjas, G. J. (1995). Ethnicity, neighborhoods, and human-capital externalities. *American Economic Review*, 85(3), 365.
- Boverkets segregationsbarometer*. <https://segregationsbarometern.boverket.se/kommun/malmo/>
- Braunerhjelm, P., & Borgman, B. (2004). Geographical concentration, entrepreneurship and regional growth: Evidence from regional data in Sweden, 1975-99. *Regional Studies*, 38(8), 929-947
- Braunerhjelm, P., & Feldman, M. P. (Eds.). (2006). *Cluster genesis: technology-based industrial development*. Oxford University Press

- Bresnahan, T., Gambardella, A., & Saxenian, A. (2001). 'Old economy' inputs for 'new economy' outcomes: Cluster formation in the new Silicon Valleys. *Industrial and corporate change*, 10(4), 835-860.
- Brueckner, J. (2003), Airline traffic and urban economic development. *Urban Studies*, 40, 1455–1469.
- Button, K., & Taylor, S. (2002). High-technology employment and hub airports: infrastructure's contribution to regional development. *The Region in the New Economy: An International Perspective on Spatial Dynamics in the 21st Century*, Ashgate, Aldershot, 69-88
- Calmfors m.fl. (2018). *Hur ska fler komma in på arbetsmarknaden?* Dialogos förlag.
- Calmfors, L., Forslund, A. och Hemström, M. (2002) *Vad vet vi om den svenska arbetsmarknadspolitiken sysselsättningseffekter?* IFAU 2002:8
- Card, D., Kluve, J. och Weber, A. (2010) Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, Vol. 120, nr 548, (November 2010), s. 452-477
- Card, D., Kluve, J. och Weber, A. (2017) What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labour Market Program Evaluations, *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, nr. 3, (Juni 2018), s. 894-931
- Carlsson, M., & Rooth, D. O. (2007). Evidence of ethnic discrimination in the Swedish labor market using experimental data. *Labour Economics*, 14(4), 716–729
- Chakraborty, T., & Schüller, S. C. (2022). *Ethnic enclaves and immigrant economic integration. High-quality enclave networks encourage labor market success for newly arriving immigrants.* IZA World of Labor, 1-10
- Cheung, M. m.fl. (2019) *Effekter av förstärkta förmedlingsinsatser - Lärdomar från en försöksverksamhet.* IFAU 2019: 27
- Clark, K., & Drinkwater, S. (2000). Pushed out or pulled in? Self-employment among ethnic minorities in England and Wales. *Labour Economics*, 7(5), 603–628
- Costa, D. L., & Kahn, M. E. (2000). Power couples: changes in the locational choice of the college educated, 1940–1990. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(4), 1287-1315.
- Dahlberg m.fl. (2020) *Arbetsmarknadsetablering av nyanlända lågutbildade flyktingar – Resultat från en experimentell studie.* IFAU 2020:21
- Damvad Analytics (2017), *Samhällsekonomisk analys av gränshinder. Kostnader för Greater Copenhagen.*
- Daunfeldt, S.-O., Johansson, D. & Seerar Westerberg, H. (2019), Which firms provide jobs for unemployed non-Western immigrants?. *The Service Industries Journal*. 39, 762-778
- Daunfeldt, S.O., Gidehag, A., & Westerberg, H. S. (2023). Does reduced labor costs increase employment among minimum wage workers? Evidence from a Swedish payroll tax cut. HFI WORKING PAPER No 26
- Dauth, W. (2014). *Job polarization on local labor markets* (No. 18/2014). IAB-Discussion Paper.
- Deiaco, E & Eklund J (2020), *Vägar till självförsörjning – slutrapport i projektet integration Sverige*, Entreprenörskapsforum, Stockholm
- DELMOS (2021), *Segregation i Sverige – årsrapport 2021 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, Delegationen mot Segregation (DELMOS), Stockholm
- DELMOS (2022), *Platsens betydelse – årsrapport 2022 om den socioekonomiska boendesegregationens utveckling*, Delegationen mot Segregation (DELMOS), Stockholm
- Edin, P. A., Fredriksson & Aslund, O. (2003). Ethnic enclaves and the economic success of immigrants—Evidence from a natural experiment, *Quarterly Journal of Economics* 118:1 (2003): 329–357

- Edquist, C. (2019) *Funktionsupphandling för innovation, välfärd och miljö*. Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2019:2
- Eeckhout, J., Hedtrich, C., & Pinheiro, R. (2021). *IT and Urban Polarization* (No. 21-18). Centre for Economic Policy Research, DP16540
- Eklund, J. E. och Larsson, J. P. (2022). *Självförsörjning och utanförskap i Malmö*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Engdahl, M., Forslund, F. och Vikman, U. (2022) *(Kommunala) insatser för att underlätta arbetsmarknadsinträdet för flyktingar och deras anhöriga*. Vetenskapsrådet 2208.
- Engdahl, M. och Liljeberg, L. (2022). *Flyktingars etablering på arbetsmarknaden i Malmö, Stockholm och Göteborg*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Engdahl, M. och Liljeberg, L. (2022) *Flyktingars och flyktinganhörigas etablering på arbetsmarknaden i Stockholm, Göteborg och Malmö*. IFAU 2022:15
- European Commission (2010). *Europe 2020 A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. European Commission.
- Feldman, M. P., & Francis, J. L. (2003). Fortune favours the prepared region: The case of entrepreneurship and the capitol region biotechnology cluster. *European Planning Studies*, 11(7), 765-788
- Forslid, R. (2022). *Malmö och Öresund – Nutid och framtid*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Forslund, A. m.fl. (2019) *Kommunal arbetsmarknadspolitik. Vad och för vem?* IFAU 2019:5
- Forslund, A. & Liljeberg, L. (2021), *Unga som varken arbetar eller studerar. En beskrivning av gruppen och effekter av insatser för att möta problemet*. IFAU.
- Forslund, A., Liljeberg, L. & von Trott zu Solz (2013), *Arbetspraktik – en utvärdering och en jämförelse med arbetsmarknadsutbildning*. IFAU.
- Forslund, A., Liljeberg, L. & Åslund, O. (2017), *Flykting- och anhöriginvandrarens etablering på den svenska arbetsmarknaden*. IFAU rapport 2017:14
- Forslund, A. och Vikström, J. (2011) *Arbetsmarknadspolitikens effekter på sysselsättning och arbetslöshet – en översikt*. IFAU 2011:7
- Fred, M. och Mukhtar-Landgren, D. (2022). *Lärande genom temporär organisering – projekt, piloter och experiment i Malmö stad*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Glaeser, E L (2011), *Triumph of the City - How our Greatest Invention Makes us Richer, Smarter, Greener, Healthier and Happier*, The Penguin Press, New York
- Glaeser, E. L. (1998). Are cities dying?. *Journal of economic perspectives*, 12(2), 139-160
- Glaeser, E. L., & Gottlieb, J. D. (2006). Urban resurgence and the consumer city. *Urban studies*, 43(8), 1275-1299
- Glaeser, E. L., Kerr, S. P., & Kerr, W. R. (2015). Entrepreneurship and urban growth: An empirical assessment with historical mines. *Review of Economics and Statistics*, 97(2), 498-520
- Glaeser, E. L., Sacerdote, B. I., & Scheinkman, J. A. (2003). The social multiplier. *Journal of the European Economic Association*, 1(2-3), 345-353
- Goldin, C., & Katz, L. F. (2008), *The race between education and technology*. Harvard University Press, Cambridge MA
- Grandner, M. & Salonen, T. (2020). *Ökad ojämlikhet i boendet i spåren av coronapandemin*. Delmos.

- Greater Copenhagen. Gränshinderarbetet. www.greatercph.com
- Grillitsch, M., Nilsson, M. och Schubert, T. (2022). *The Knowledge Economy in Malmö and the Malmö-Lund Labour Market Region*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Hallin, A.E., Danielsson, H., Nordström, T. & Fälth, L. (2022), *No learning loss in Sweden during the pandemic: Evidence from primary school reading assessments*. International Journal of Educational Research, Vol. 114, 2022.
- Haltiwanger, J., Jarmin, R. S., & Miranda, J. (2013). Who creates jobs? Small versus large versus young. *Review of Economics and Statistics*, 95(2), 347-361
- Hedman, L. & Andersson, R. (2015) Etnisk segregation och inkomstsegregation i Sveriges tio största arbetsmarknadsregioner 1990–2010. I Andersson, R., Bengtsson, B. & Myrberg, G. (red.) *Mångfaldens dilemman. Boendesegregation och områdespolitik*, s. 15–38. Malmö: Gleerups Utbildning AB
- Helgesson m.fl. (2022) *Matchningsinsatser för personer som nyligen fått uppehållstillstånd*. Slutrapport från socialfondsprojektet Jämställd etablering. Arbetsförmedlingen analys 2022:10
- Henrekson, M., & Johansson, D. (2010). Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence. *Small business economics*, 35, 227-244.
- Heyman, F., Norbäck, P. J., & Persson, L. (2021). *Ekonomiska krisers dynamik: en ESO-rapport om företagsomställning och strukturomvandling*. Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi.
- Heyman, F., Norbäck, P. J., Persson, L., & Andersson, F. (2019). Has the Swedish business sector become more entrepreneurial than the US business sector?. *Research Policy*, 48(7), 1809-1822.
- Holmlund, H., Sjögren, A. & Öckert, B. (2019), *Jämlikhet i möjligheter och utfall i den svenska skolan*. Bilaga 7 till Långtidsutredningen, SOU 2019:40.
- Holmquist, C & Lindmark, L (2022), *Tillsammans gör vi varandra bättre – en studie av företagsklimatet i Markaryd*, SSE och Familjen Kamprads Stiftelse, Stockholm
- Hyttinen, A., & Maliranta, M. (2008). When do employees leave their job for entrepreneurship?. *Scandinavian Journal of Economics*, 110(1), 1-21
- Häggglund, P. (2009) *Effekter av intensifierade förmedlingsinsatser vid Arbetsförmedlingen – Erfarenheter från randomiserade experiment*. IFAU 2009:15
- Inköpspolicy för Malmö stad*. [Upphandling i Malmö stad - Malmö stad \(malmo.se\)](http://Upphandling_i_Malmö_stad_-_Malmö_stad_(malmo.se))
- Insikt - Öresundsbron 10 år*. (2010) Jubileumsutgåva med anledning av Öresundsbrons 10 årsjubileum. Malmö stad, Stadskontoret, Avdelningen för samhällsplanering
- Johansson, B., Klaesson, J., & Olsson, M. (2003). Commuters' non-linear response to time distances. *Journal of Geographical Systems*, 5, 315-329.
- Johansson, P. och Åslund, O. (2006) "Arbetsplatsintroduktion för vissa invandrare" – Teori, praktik och effekter. IFAU 2006:6
- Katz, B., & Wagner, J. (2014). The rise of urban innovation districts. *Harvard Business Review*
- Kommission för ett socialt hållbart Malmö (2013), *Slutrapport*.
- Kostnader för arbetsmarknadsutbildning och yrkesvux – en jämförelse* (2012), Statskontoret 2012:28
- Krassén, P (2020), *Ny väg in? – soloföretagande, skatteregler och ekonomiska möjligheter*. Entreprenörskapsforum, Stockholm
- Lavoratori, K., & Castellani, D. (2021), Too close for comfort? Microgeography of agglomeration economies in the United Kingdom. *Journal of Regional Science*, 61(5), 1002-1028

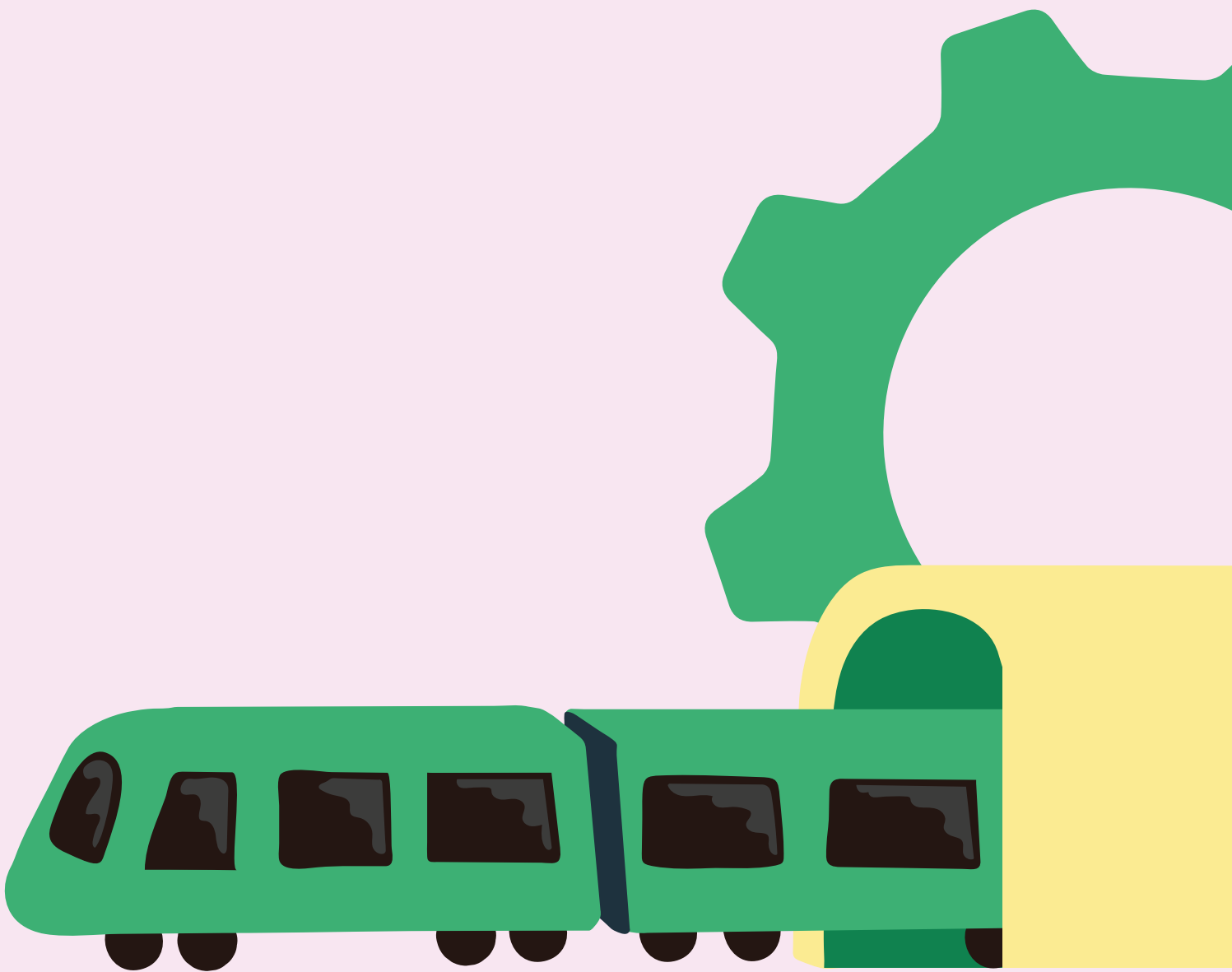
- Lee, N., & Clarke, S. (2019). Do low-skilled workers gain from high-tech employment growth? High-technology multipliers, employment and wages in Britain. *Research Policy*, 48(9), 103803.
- Lerner, J (2009), *Boulevard of broken dreams - why public efforts to boost entrepreneurship and venture capital have failed and what to do about it*, Princeton University Press
- Lerner, J. (2020), Government Incentives for Entrepreneurship, NBER WP No. 26884.
- Levy, F., & Murnane, R. J. (2004), *The new division of labor: How computers are creating the next job market*. Princeton University Press.
- Liljeberg, L. och Lundin, M. (2010) *Jobbnätet ger jobb: Effekter av intensifierade arbetsförmedlingsinsatser för att bryta långtidsarbetslöshet*. IFAU 2010: 2
- Liljeberg, L., Roman, S. och Söderström, M. (2019) *Gymnasial yrkesutbildning på komvux, 1995–2015 – Kartläggning, utvärdering och jämförelse med arbetsmarknadsutbildningen*. IFAU 2019:17
- Liljeberg, L., Sjögren, A. och Vikström, J. (2012) *Leder nystartsjobben till högre sysselsättning?* IFAU 2012:6
- Lindström, H. och Lundberg, S. (2022) *Att upphandla med miljöhänsyn – när, hur och varför?* Konkurrensverket, Uppdragsforskningsrapport 2022:5
- Malmö stad (2000), *Den gemensamma visionen "Malmö och Köpenhamn – en stad"*.
- Malmö stad (2019), *Lägesbedömning 2019. Kommunal förskola och annan pedagogisk verksamhet*. Förskolenämnden.
- Malmö stad (2021), *Hållbarhetsrapport 2020. Att växa upp, leva och åldras i Malmö*.
- Malmö stad (2021), *Voluntary Local Review*
- Malmö stad, *Klimatkontrakt Malmö*. [Om Klimatkontrakt Malmö - Malmö stad \(malmo.se\)](https://www.malmo.se/om-klimatkontrakt-malmo)
- Malmö stad (2022), *Kvalitetsrapport för KAA-UngMalmö. Läsåret 2021-2022*. Gymnasie- och vuxenutbildningsförvaltningen.
- Malmö stad (2022), *Kunskapsresultaten i Malmös skolor 2021/2022*. Grundskoleförvaltningen.
- Malmö stad (2022), *Professionell samverkan kring Malmöbor i behov av SFI-studier: behov och utvecklingsområden*. FINSAM-projektet Utebliven etablering.
- Malmö stad, *Markanvisningspolicy för Malmö stad*. [Malmö stad markanvisningspolicy \(malmo.se\)](https://www.malmo.se/markanvisningspolicy)
- Malmö stad, Prao. www.malmo.se/prao
- Malmö stad, Ung i sommar. www.malmo.se/ung-i-sommar.html
- Malmö stad, (2002), *Årsanalys*, gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden
- Malmö stad, Öresundsmetron. www.malmo.se/oresundsmetron.
- Malmö stads styrning mot de globala målen, STK-2021-238.
- Mellan tillit och misstro – Utrikes födda kvinnor om sina behov och hinder i relation till arbetsmarknadsetablering* (2023) Jämställdhetsmyndigheten 2023:5
- Miörner, J., & Trippel, M. (2017), Paving the way for new regional industrial paths: Actors and modes of change in Scania's games industry. *European Planning Studies*, 25(3), 481-497
- Moretti, E (2012), *The new geography of jobs*, First Mariner Books, New York.
- Moretti, E., & Thulin, P. (2013). Local multipliers and human capital in the United States and Sweden. *Industrial and Corporate Change*, 22(1), 339-362
- MUVAH (2023), *Pandemins kortsiktiga och långsiktiga effekter för unga – ett försörjningsperspektiv med särskilt fokus på unga vuxna i Malmö*, MUVAH Rapport 2023, Malmö Universitet och Malmö Stad.
- Müller, D. (2020), *Från skola till arbete – vikten av kontakter*. SNS Analys.

- Mörk, E., Ottosson, L. och Vikman, U. (2021) To work or not to work? *Effects of temporary public employment on future employment and benefits*. IFAU 2021:12
- Nathan, M., & Urwin, C. (2005). *City People: City centre living in the UK*. Institute for Public Policy Research
- Nationell Samordnare Agenda 2030 (2021), *Hur definierar vi hållbar ekonomisk utveckling? En introduktion till olika strategier för att nå hållbar ekonomisk utveckling*, Underlagsrapport, tema samtal om hållbar utveckling, Stockholm
- Nickell, S., & Bell, B. (1995), The collapse in demand for the unskilled and unemployment across the OECD. *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1), 40-62.
- Nordin, M (2022), *Malmös arbetsmarknad och arbetslöshet – vad förklarar skillnaderna mot riket?*, Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommission för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Nordiska ministerrådet (2023), *Finansieringssystem hämmar innovationer via testbäddar (Svinesundskommittén)*.
- Nordiska ministerrådet, Nordiska ministerrådets gränshinderarbete. www.norden.org
- Nordström Skans, O., Eriksson, S. och Hensvik, L. (2017). Konjunkturrådets rapport 2017: *Åtgärder för en inkluderande arbetsmarknad*. SNS Förlag.
- O’Sullivan, A (2003), *Urban Economics*, McGraw Hill/Irwin, US
- OECD (2018), *Opportunities for All: A Framework for Policy Action on Inclusive Growth*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), *Building the STRING Megaregion as a green hub in the wake of Covid-19*.
- OECD (2003), *Territorial Reviews: Oresund, Denmark/Sweden*.
- Olofsson, J. och Panican, A. (2022). *Yrkesutbildningen och ungas etableringsförutsättningar – Erfarenheter, utmaningar och möjligheter i Malmö*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Parker, S. C. (2009). *The economics of entrepreneurship*. Cambridge University Press
- Percoco, M. (2010), Airport activity and local development: evidence from Italy. *Urban Studies*, 47, 2427–2443.
- Persson, C. & Persson, H. (2019), *En region i kläm. Berättelsen om Öresundsregionen*. Roos & Tegner.
- Produktivitetskommissionen (2014), *Det handlar om velstand og velfærd*.
- Regeringen, *Det klimatpolitiska ramverket för Sverige*. www.regeringen.se
- Regeringens hemsida. Arbetsmarknad: [Arbetsmarknad - Regeringen.se](http://Arbetsmarknad-Regeringen.se)
- Regeringens proposition 2008/09:199, *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*. [Regeringens skrivelse 2010/11:79 Ramverk för finanspolitiken](http://Regeringens_skrivelse_2010/11:79_Ramverk_för_finanspolitiken_).
- Region Skåne (2023). *Näringsliv och arbetsmarknad i Malmö*. Region Skåne, enheten för samhällsanalys. Publicerad 2023-02-09 på www.skane.se.
- Region Skåne (2023), *Pendling över Öresund. Innan, under och efter pandemin*.
- Region Skåne (2023), *Positionspapper för utbyggnad av spårkapaciteten genom Skåne/Lund-Hässleholm*.
- Righard, E. (2022). *Integration i städer med en omfattande diversitet i befolkningen – Teoretiska perspektiv, empirisk forskning och en diskussion om implikationer för politik och praktik i Malmö*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Rosenthal, S. S., & Strange, W. C. (2008), The attenuation of human capital spillovers. *Journal of Urban Economics*, 64(2), 373-389.
- Rädda Barnen (2021), *Barnfattigdom i Sverige – årsrapport 2021*, Stockholm

- Samila, S., & Sorenson, O. (2011). Venture capital, entrepreneurship, and economic growth. *The Review of Economics and Statistics*, 93(1), 338-349.
- SCB (2017). *Flyktningar flyttar ofta till Stockholm*. Artikel publicerad på SCB:s hemsida 2017-03-06.
- SCB (2022), *Individer som varken arbetar eller studerar – en fördjupning av statistiken i BAS*, Stockholm
- Sellner, R., Nagl, P. (2010) Air accessibility and growth—the effects of a capacity expansion at Vienna International Airport. *Journal of Air Transport Management*, 16, 325–329
- Skatteverket, 2003 års avtal mellan Sverige och Danmark (Öresundsavtalet). www.skatteverket.se
- Skatteverket, Öresundsöverenskommelsen. www.skatteverket.se
- Skånetrafiken, information om biljettpreiser mellan Malmö och Köpenhamn samt inom Skåne. www.skanetrafiken.se
- SOU 2008:27, *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola*. Betänkande av Gymnasieutredningen.
- SOU 2019:4, *Framtidsval – karriärvägledning för individ och samhället*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.
- SOU 2020:46, *En gemensam angelägenhet*. Betänkande av Jämlikhetskommissionen.
- SOU 2020:67, *Förskola för alla barn – för bättre språkutveckling i svenska*. Betänkande av Utredningen om fler barn i förskolan för bättre språkutveckling i svenska
- SOU 2022:17, *En modell för att mäta och belöna progression inom sfi*. Betänkande av Utredningen om sfi-peng till utbildningsanordnare.
- SOU 2022:34, *I mål – vägar framåt för att fler unga ska nå målen med sin gymnasieutbildning*. Betänkande av Utredningen om en utvecklad studie- och yrkesvägledning.
- SOU 2023:7, *På egna ben – Utvecklad samverkan för individers etablering på arbetsmarknaden*. Slutbetänkande av Delegationen för unga och nyanlända till arbete.
- Statskontoret 2022:9. *Administrativa kostnader i kommunsektorn – En analys av statens styrning av kommuner och regioner*. (2022)
- Storper, M., & Manville, M. (2006), Behaviour, preferences and cities: Urban theory and urban resurgence. *Urban studies*, 43(8), 1247-1274
- Strategisk överenskommelse avseende samverkan mellan Arbetsförmedlingen i Malmö och Malmö stad*
- Tillväxtanalys (2016), *Innovativa metropoler – hur attraherar världsstäder kunskapsintensiv verksamhet?*, PM 2016:08
- Tillväxtanalys (2018), *Ekonomisk utveckling efter inkubation – analys av företag i det nationella inkubatorprogrammet*, PM 2018:02
- Tillväxtanalys (2019), *Stora kunskapsintensiva investeringar – orsaker, verkan och den offentliga sektorns roll*, PM 2019:13
- Tillväxtanalys & Arbetsförmedlingen (2016), *Framskrivning och analys av kompetensförsörjningsbehov till 2040. Redovisning av regeringsuppdrag om framtagande av kunskapsunderlag om kompetensförsörjningsbehov*.
- Uppföljning av arbetet med att utöka antalet arbetsmarknadsanställningar under 2021–2022*, Malmö stad, Arbetsmarknads- och socialförvaltningen
- van Ham, M., Hedman, L., Manley, D., Coulter, R. & Östh, J. (2014), Intergenerational Transmission of neighbourhood poverty: an analysis of neighbourhood histories of individuals, *Transactions of the Institute of British Geographers* 39(3), 402–417
- Vikström, J. och van den Berg, G. (2017) *Långsiktiga effekter av arbetsmarknadsutbildning*. IFAU 2017:17

- Wallman-Lundåsen, S. (2022). *Engagemang i civilsambället i Malmö: Betydelsen av kontakter mellan grupper för tillit*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. (Bruntlandrapporten),
- World Economic Forum (2015). The inclusive growth and development report 2015. In *Geneva: World Economic Forum* (Vol. 13).
- Xiao, J., Boschma, R., & Andersson, M. (2018), Industrial diversification in Europe: The differentiated role of relatedness. *Economic Geography*, 94(5), 514-549
- Öner, Ö. (2017). Retail city: the relationship between place attractiveness and accessibility to shops. *Spatial Economic Analysis*, 12(1), 72-91
- Åstebro, T. (2022). *Förebilders roll för att motverka könsstereotypa utbildnings- och karriärval*. Kunskapsunderlagsrapport: Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö.
- Øresunddirekt, Information om att arbeta, bo och studera i Danmark. www.oresunddirekt.se
- Øresundsbro Konsortiet (2006), *Möjligheternas arbetsmarknad*.
- Øresundsbro Konsortiet & Øresundsinstitutet (2022), *Øresundsindex Trafiken 2021. Trafiken över Øresund. Resor över bron och med färja*.
- Øresundsinstitutet (2023), *Malmös näringslivs – nuläge och utveckling med extra fokus på företagsetableringar*, Malmö (kommande rapport)
- Øresundsinstitutet (2023), Fakta om Øresundsregionen. www.Øresundsinstitutet.org
- Øresundskomiteen (2010), *ØresundsRegionalaUtvecklingsStrategin 2020 (ØRUS 2020)*
- Øresundsuniversitetet (2002), *Øresundsförbindelse med ett hinder mindre*.
- Øresundsmetron. www.oresundsmetro.com

Bilagor



Tillväxtkommissionen för ett inkluderande och hållbart Malmö – direktiv

1. BAKGRUND

Malmös näringsliv har de senaste decennierna genomgått en betydande strukturomvandling. Under förra seklet dominerade industrin i Malmös näringsliv och än idag finns en mix av industri och tillverkning kvar i staden sedan strukturomvandlingen inleddes. Vid 1990-talets slut etablerades det som i dag är Malmö universitet och vid 2000-talets början invigdes den första fasta förbindelsen över Öresund med Öresundsbron. Strax därefter etablerades Minc – The Startup House of Malmö och samtidigt initierades stora stadsutvecklings- och infrastrukturprojekt för att säkra attraktiva boendemiljöer och god tillgänglighet, bland annat med Citytunneln som invigdes 2010. Under 2000-talet har Malmös folkmängd ökat kraftigt och de senare åren har befolkningen ökat med ca 5000 invånare varje år. En allt större del av invånarna har kommit från andra länder, vilket bidragit till att Malmö är en av världens mest globala städer. Företagsetableringarna har ökat stadigt och på senare år har ungefär hälften av alla nya arbetstillfällen i Skåne uppstått i Malmö.

Idag har Malmö ett diversifierat, kunskapsintensivt och innovativt näringsliv. Här finns en etablerad entreprenörsanda med en stark start-up-scen. Tjänstesektorn är en av de branscher som ökat allra mest och där kulturella och kreativa näringar inklusive besöksnäringen har blivit en viktig del av Malmös näringsliv. Malmö har även betydande forskning och utveckling inom till exempel Life Science-området.

Även om mycket har gått i rätt riktning i Malmö under de senaste decennierna, har inte alla delar utvecklats lika kraftigt i positiv riktning. Arbetslösheten har bitit sig fast på en avsevärt högre nivå än i riket och betydande delar av Malmös befolkning står i dag utanför arbetslivet. De arbetstillfällen som tillkommit och de arbetsmarknadsinsatser och utbildningsprogram som funnits till hands har inte varit tillräckliga för att klara av matchningen på arbetsmarknaden.

Malmö stad har en central roll i sitt sysselsättnings- och näringslivsfrämjande arbete. Näringslivet självt och andra näringslivsfrämjande aktörer är andra centrala parter. Även aktörer på den danska sidan av Öresund liksom aktörer i Hamburg kommer att både påverka och skapa förutsättningar för tillväxt i Malmö. Svensk nationell politik liksom europeiska institutioner skapar också förutsättningar för vad som är möjligt i Malmö och i den gränsregionala kontexten. Vissa villkor kan Malmö stad själv påverka, men inte alla. För att skapa förutsättningar för en inkluderande och hållbar tillväxt krävs krafttag och att fler aktörer agerar. Beslut på europeisk nivå, nationella lagar och politiska initiativ på olika nivåer styr förutsättningarna. Tillväxt- och näringslivspolitik, sammanhållningspolitiken, arbetsmarknadspolitik och forskningspolitiken är några exempel.

Utöver dessa faktorer finns även globala utmaningar som har konsekvenser för Malmö. Förändringar i klimatet skapar utmaningar och nya förutsättningar för staden och kräver omställningar. Även den pandemi som världen är inne i just nu påverkar näringslivet och förutsättningarna för tillväxt. Konsekvenserna av dessa ställer nya frågor kring robusthet i näringslivet och hur starka förutsättningarna för tillväxt är när en kris slår till.

Malmös befolkning växer och staden förväntas ha en halv miljon invånare inom en 30-årsperiod. För att säkra och utveckla arbetet för en inkluderande och hållbar tillväxt för framtiden, är det tid för att efter flera decennier av stadig tillväxt och utveckling inom Malmös näringsliv, utvärdera, lägga till pusselbitar och blicka framåt mot 2030 och därefter.

Beslut i kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen fattade den 14 oktober 2020 beslut om att inrätta en tillväxtkommission för ett inkluderande och hållbart Malmö. I ärendet (STK-2020-1243) beslutade kommunstyrelsen att uppdra åt stadskontoret att återkomma med förslag på direktiv, form, budget och tidplan för kommissionens arbete.

Mot bakgrund av ärendet och kommunstyrelsens beslut har stadskontoret tagit fram föreliggande direktiv som beskriver uppdragets *övergripande inriktning* och hur arbetet med tillväxtkommissionen ska utformas. En mer ingående beskrivning av delmoment i kommissionens arbete med detaljerad tidplan kommer att tas fram i en projektplan under våren 2021.

1.1 Uppdraget

Kommissionen ska analysera förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö och ge rekommendationer framåt. Arbetet ska bygga vidare på resultat och erfarenheter från Kommissionen för ett socialt hållbart Malmö. Alla hållbarhetsdimensioner ska beaktas i de rekommendationer som kommissionen lämnar. Tillväxtkommissionen ska utgå ifrån Agenda 2030 och de globala målen i sitt arbete. Särskilt fokus kommer att läggas på mål 8 "Anständiga arbetsvillkor och ekonomisk tillväxt", mål 9 "Hållbar industri, innovationer och infrastruktur" och mål 13 "Bekämpa klimatförändringarna". I enlighet med mål 17 "Genomförande och globalt partnerskap" ska kommissionens arbete på lämpligt sätt inrymma möjligheten till globalt kunskapsuppbyggnad- och utbyte.

Kommissionen ska samla forskare, praktiker och andra relevanta aktörer för Malmös tillväxt och utveckling. Kommissionens sammansättning bör spegla Malmö, Malmöborna och Malmöbornas erfarenheter. En kommission som är brett förankrad med andra relevanta aktörer bidrar till Malmös fortsatta utveckling och kan skapa goda förutsättningar för såväl tillväxt i näringslivet i Malmö som för Malmöborna vad gäller sysselsättning och möjlighet till ekonomisk självförsörjning. Det är också centralt att kommissionens arbete och slutsatser förankras i Malmö stads organisation och att relevanta delar av stadens organisation är involverad i kommissionens arbete.

Kommissionen ska tydligt fokusera på de utmaningar och möjligheter som finns i Malmö och åtgärdsförslagen ska vara realiserbara. De förslag som kommissionen arbetar fram ska kunna omsättas i praktiken. Kommissionen ska med ett helhetsgrepp om framtidens näringsliv och arbetsmarknad i Malmö omfamna såväl efterfråge- som utbudssidan av arbetskraft och arbetstillfällen.

Nedan följer exempel på områden som bör beaktas i kommissionens arbete och som harmonierar med de globala målen 8 och 9 och 13 och delmål inom dessa. Inom respektive område bör arbetet bland annat omfatta framtagande av nulägesanalys, inkludering/dialog med intressenter och berörda aktörer, framtagande av delrapporter, förslag och rekommendationer. Kommissionens arbete ska bygga vidare på tidigare nationell och internationell forskning och erfarenhet inom de olika områdena.

1. Geografi och infrastruktur

- Malmö i en gränsregional kontext; utmaningar och möjligheter i tillväxtperspektiv. Öresundsregionen som en integrerad tillväxt- och arbetsmarknadsregion.
- Malmö och grannkommunerna: dynamiker och rörelsemönster av betydelse för arbetsmarknaden och näringslivet. Malmö och grannkommunerna som en gemensam region för nya etableringar.
- Framtida transportinfrastruktur med Öresundsmetron och Fehmarn Bält-förbindelsen. Utmaningar och möjligheter för tillväxten i Malmö.
- Malmö som tillväxtmotor i ett nationellt perspektiv

2. Innovation och digitalisering

- Innovationssystemen; effektivitet och kapacitet idag samt utbyggnad och utveckling framöver. Förutsättningarna för branschöverskridande kreativitet och innovation.
- Privata och offentliga investeringar i forskning och utveckling samt tillgången till riskkapital.
- Möjliggörande teknik och digitalisering för att främja en inkluderande och hållbar tillväxt.
- Utmaningar och möjligheter med digitaliseringen av arbetsmarknaden och distansarbete.

3. Utbildning och kompetensförsörjning

- Kompetensförsörjningsbehov på kort och lång sikt inom den privata och den offentliga sektorn. Särskilt beakta insatser och processer för att säkerställa kompetensförsörjningen inom näringslivet.
- Yrkesutbildningar, yrkeshögskolor och dess betydelse för näringslivets kompetensförsörjning. Samverkan mellan utbildningsinstitutioner och näringslivet.
- Det livslånga lärandet, vuxenutbildningen, inklusive sf, i ett kompetensförsörjningssyfte.
- Gymnasieskolans och yrkesprogrammets roll i kompetensförsörjningen.

4. Arbetsmarknad och inkludering

- Den nationella arbetsmarknads- och migrationspolitikens betydelse för Malmö och vilka förändringar som behövs för att möta Malmös utmaningar och möjligheter.
- Kvalifikationsmatchning av Malmöborna och tillgången till den regionala arbetsmarknaden.
- Övergång till arbete från studier och från ett utländskt arbetsliv. Broar mellan studier och arbete i Malmö.
- Kvalifikationsmatchning av Malmöborna.
- Tillvaratagande av den etniska, kulturella och språkliga mångfald som finns i Malmö och betydelsen av nätverk och tillträde till arbete.
- Utrikes födda kvinnors inträde och position på arbetsmarknaden och i näringslivet.
- Personer med funktionsvariation, inträde och position på arbetsmarknaden och i näringslivet.

5. Entreprenörskap och företagande

- Små och medelstora företags behov av stöd och främjande av ett gott företags- och entreprenörskapsklimat.
- Tillvaratagande av den etniska, kulturella och språkliga mångfald som finns i Malmö.
- Större företags roll och betydelse som ankarföretag och grogrund för mindre företag.
- Socialt företagande. Förutsättningar, stödsystem och civilsamhällets roll.
- Utvecklingen av gig-ekonomin.

6. Trygghet och tillväxt

- Den svarta arbetsmarknaden. Dess omfattning och påverkan på tillväxten i Malmö.
- Schyssta arbetsvillkor med nya företagsformer och på en arbetsmarknad i ständig utveckling.
- Den upplevda tryggheten, bilden av Malmö och dess påverkan på näringslivet i Malmö.

7. Resiliens och näringslivsstruktur

- Regional motor för grön tillväxt.
- Hur väl Malmö är rustat för inhemska eller globala kriser. Näringslivsstruktur som behövs för att klara av att möta olika former av kriser och beroendet av globala logistik- och värdekedjor.
- Malmös näringslivsstruktur och styrkeområden.
- Omställningsförmåga och strukturomvandling.
- Cirkulär ekonomi och industriell symbios.

8. Internationalisering/globalisering

- Attraktionskraft avseende stora kunskapsintensiva investeringar.
- Utländska investeringar och etableringar av företag och globala organisationer i Malmö.
- Talangattraktion och internationell rekrytering av kompetens.
- Attraktivitet och destinationsutveckling.

1.2 Beställare

Kommunstyrelsen, Malmö stad.

1.3 Finansiering

Den totala kostnaden för tillväxtkommissionens arbete beräknas till drygt 4,4 miljoner kronor för 2021 och drygt 5,6 miljoner kronor för 2022. Sammanlagt uppgår den beräknade kostnaden till 10 miljoner kronor. Kostnaderna för sekretariatets personal finansieras inom stadskontoret. Finansiering av övriga kostnader för kommissionens arbete sker genom kommunstyrelsens anslag för projekt och utredningar.

1.4 Samverkan

Kommissionens arbete ska vara starkt förankrat i Malmö stads organisation och hela organisationen ska känna ett tydligt ägarskap för kommissionen och dess arbete. Samverkan kommer att äga rum med representanter från nämnder, förvaltningar och bolag inom Malmö stad.

Samverkan med enskilda företag och näringslivs- och branschorganisationer kommer att vara centralt. Andra, till exempel lokala, regionala, nationella och europeiska aktörer kommer efter behov att involveras. Kommissionen ska arbeta inkluderande med de aktörer i Malmö och omvärlden som är relevanta mottagare och aktörer för att realisera kommissionens slutsatser och rekommendationer.

2. MÅL

2.1 Mål

Målet med kommissionens arbete är att ge kommunstyrelsen ett analytiskt och vetenskapligt grundat underlag med förslag för att på medellång och lång sikt förbättra förutsättningar för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö. Förslagen och rekommendationerna ska vara policydrivande och realiserbara. Kommissionen ska analysera förutsättningarna för hållbar tillväxt i Malmö och utifrån Malmös utmaningar analysera orsaker och samband samt identifiera vad som är påverkbart av vem/vilka och hur.

2.2 Önskvärda effekter

Kommissionens arbete ger även möjligheter att skapa en högre samsyn mellan relevanta aktörer i regionen kring vad som skapar förutsättningar för en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö och Malmöregionen. Malmö stad får ökad kunskap och förståelse för de mekanismer som påverkar utvecklingen mot en inkluderande och hållbar tillväxt vilket i sin tur kan medverka till en ökad medvetenhet om hur olika beslut påverkar utvecklingen mot en hållbar stad. Arbetet ger även möjligheter att påverka utformningen av nationella och europeiska lagar, program och insatser för tillväxt utifrån Malmös förutsättningar.

1.3 Avgränsningar

Kommissionens uppdrag omfattar analys och rekommendationer med förslag till insatser, strategier och beslutsunderlag. Däremot omfattar inte uppdraget implementering.

Kommissionens uppdrag avgränsas till Malmös utmaningar och förutsättningar. Däremot ska Malmö ses i sitt sammanhang och kommissionens förslag omfatta hur Malmö stad kan samverka med den regionala, nationella och internationella nivån.

Förutsättningarna för en inkluderande och hållbar tillväxt påverkas i stor utsträckning av aspekter som beslutas helt eller delvis utanför den kommunala organisationen. Kommissionen ska identifiera vad kommunen kan göra men även påvisa behov av förändringar på andra arenor än den kommunala.

1.4 Rutiner för leverans och överlämning

Kommissionen rapporterar kontinuerligt till uppdragsgivaren/kommunstyrelsen. Utöver slutrapporten kommer det material som utarbetas av kommissionen att presenteras som delrapporter. Delrapporter och slutrapport överlämnas såväl skriftligt som i form av seminarier/hearings. Leveransförteckning och tidplanen för detta kommer att fastställas under våren 2021.

3. KRITISKA FRAMGÅNGSFAKTORER

Det finns ett antal kritiska framgångsfaktorer för arbetet:

- Att relevanta aktörer med rätt kompetens och engagemang involveras i arbetet.
- Att erforderlig personal inom den kommunala organisationen ges möjlighet att medverka i kommissionens arbete i enlighet med fastställt direktiv.
- Att avstämningar görs regelbundet med den politiska styrgruppen.
- Att dialog med berörda aktörer påbörjas tidigt och förs kontinuerligt för att möjliggöra delaktighet och förankring av resultat.
- Att kommunikationen rörande arbetets genomförande är kontinuerlig och transparent.
- Det krävs uthållighet och beslut som sträcker sig över lång tid, bortom budgetår och mandatperioder för att påverka utvecklingen mot en inkluderande och hållbar tillväxt. En kritisk framgångsfaktor är att det finns politisk enighet och uppbackning kring kommissionens uppdrag.
- Att rekommendationerna och förslagen går att omsätta praktiskt.

4. TIDPLAN

4.1 Milstolpeplan/Besluts punkter

MILSTOLPE	DATUM	VAD SKA HA UPPNÅTT?
Direktivet behandlas i kommunstyrelsen	Januari 2021	Godkänt direktiv
Delrapport överlämnas till kommunstyrelsen	Mars 2022	Delrapport behandlas för godkännande.
Slutrapport till kommunstyrelsen	December 2022	Slutrapport behandlas för godkännande.

4.2 Aktiviteter/Hållpunkter

Under våren 2021 utformas kommissionens arbete mer i detalj i samverkan med de kommissionärer som ingår. En *övergripande projektplan* för kommissionens arbete 2021–2022 ska upprättas i vilken tydliggörs aktiviteter, tidplan och leveranser/avrapportering i arbetet. *Aktivitetsbeskrivningar* som beskriver alla delmoment av kommissionens arbete kommer att utarbetas tillsammans med hela kommissionen och respektive kommissionär.

5. EKONOMI

UPPSKATTADE KOSTNADER	2021 - TKR	2022 - TKR
Tjänster; Huvudsekreterare, sekreterare, kommunikator samt konsulttjänster med arvode till ordförande, kommissionärer och experter	3 657	4 373
Lokalhyror	64	73
Förbrukningsinventarier	46	20
Trycksaker; rapporter, kommunikationsmaterial	254	254
Resekostnader	51	102
Möten, seminarier, hearings	305	305
Publik utställning*, dialog	-	400
Övrigt	46	50
Summa	4 423	5 577

*Genomförs i samarbete med Malmö Muséer, Kulturförvaltningen.

Tjänster avser lön till huvudsekreterare, sekreterare och projektkoordinator samt arvodering av ordförande för kommissionen, kommissionärer och experter som medverkar till delrapporter. Möten avser dels tillfällen då kommissionen möts, dels seminarier och hearings när delrapporter presenteras och förslag prövas.

Ekonomisk styrning av projektet

Överenskommelser tecknas med ordförande, kommissionärer och andra experter och reglerar uppdrag och eventuell ersättning.

6. ORGANISATION OCH BEMANNING

Kommissionens sammansättning

Kommissionen ska sättas samman av forskare, experter och praktiker inom områden som exempelvis företagande och entreprenörskap, innovation, tillväxt, arbetsmarknad och klimat. Kommissionärerna ska vara dels personer med betydande akademiska meriter eller högprofilerade inom sina verksamhetsområden, dels personer med i sammanhanget mindre konventionell bakgrund eller som bedöms ha betydande potential men ännu vara i början av sin akademiska eller verksamhetsmässiga karriär.

Vid sammansättning av kommissionen ska följande beaktas:

- Det bör finnas en jämvikt mellan representanter från akademien respektive från näringsliv och arbetsmarknad
- Det bör finnas representation från Malmö och dess omgivande region, från lokal, regional, gränsregional och nationell nivå.
- Kommissionärerna bör representera en bredd av olika näringslivsbranscher samt forskningsinriktningar.
- Det ska vara en jämn könsfördelning inom kommissionen.
- Kommissionens sammansättning ska spegla Malmö, Malmöborna och Malmöbornas erfarenheter.
- Kommissionärerna ska ha tillgång till betydande relevanta nätverk.

Kommissionen bör inom sig, eller genom till exempel olika former av expertråd, knyta till sig internationell kompetens. Här är kompetens från och relationerna med Danmark och Tyskland särskilt viktigt att beakta. Kommissionen bör också knyta till sig högprofilerad internationell forskarkompetens.

6.1 Projektorganisation

Kommissionen

Kommissionen består av maximalt 16 kommissionärer samt en *ordförande* som leder arbetet. Ordföranden ansvarar för helheten, för att hålla samman kommissionens arbete och för kontinuerlig rapportering till uppdragsgivaren/kommunstyrelsen. Ordföranden har stöd av ett sekretariat som leds av en huvudsekreterare. Tillsammans med huvudsekreteraren ansvarar ordföranden för framtagandet av en övergripande projektplan för kommissionens arbete.

Varje kommissionär bidrar till helheten och ansvarar för ett sakområde/sakfråga. Kommissionärernas uppdrag specificeras i *uppdragsbeskrivningar* som tas fram gemensamt av ordföranden, huvudsekreteraren och respektive kommissionär.

Arbetsgrupper och experter

I samråd med kommissionärerna ska arbetsgrupper kunna utses med uppgift att belysa delområden. Personer med stor lokal kunskap är viktiga kuggar i de olika arbetsgrupperna.

Dessutom kan kommissionen be andra forskare/expertter att arbeta fram kunskapsöversikter eller besvara specifika frågeställningar kopplat till kommissionens uppdrag.

Råd

Kommissionens arbete kommer att följas av olika former av råd som får en rådgivande roll. Råden kan definieras och tillsättas under arbetsprocessens gång. Tänkbara råd kan vara råd kopplat till Öresundsregionen och även till Nordtyskland; myndighetsråd med deltagare från relevanta myndigheter; råd kopplat till civila samhället.

Politisk styrgrupp

Den politiska styrgruppen utgörs av kommunstyrelsen. Den politiska styrgruppen fattar de avgörande besluten för kommissionens arbete och ska alltid informeras om ändringar av leveranser, tider och budget. Kommunstyrelsen hålls kontinuerligt uppdaterad om arbetet genom kommissionens ordförande och huvudsekreterare.

Förvaltnings- och bolagschefsgruppen

Förvaltnings- och bolagschefsgruppen har en viktig roll i förankringen av kommissionens arbete och för dialog om dess förslag och rekommendationer. Denna ska sätta sig in i förslagen, diskutera och ge input och har ansvar för att komma med förslag och för samverkan. Gruppen kan även fungera som stöd och bollplank till huvudsekreteraren och ordföranden.

Sekretariat

Under 2021 utgörs sekretariatet av en huvudsekreterare, en sekreterare och en kommunikatör. Under 2022 förstärks sekretariatet med ytterligare en sekreterare. Sekretariatet svarar för allt administrativt stöd till kommissionens ordförande samt deltar vid kommissionens möten. I samband med dessa svarar sekretariatet för upprättande av protokoll/minnesanteckningar och sammanställning av underlag. Vidare ansvarar sekretariatet för framtagande av beslutsunderlag till kommunstyrelsen; framtagande av kommunikationsplan, planering och genomförande av kommunikationsinsatser och dialogmöten, hearings och seminarier. *Huvudsekreteraren* leder och driver arbetet i sekretariatet samt rapporterar framsteg och avvikelser i leveranser, tider och budget. Huvudsekreteraren informerar löpande relevanta forum i stan och övriga intressenter och ansvarar för att arbetet dokumenteras på ett korrekt sätt. Sekretariatet organiseras inom stadskontorets avdelning för omvärld och näringsliv.

6.2 Resurssäkring

Skriftliga överenskommelser tecknas med ordförande, kommissionärer och eventuell annan expertis.

7. ARBETSSÄTT

En oberoende kommission

Kommissionen ska verka som en oberoende kommitté som ger förslag och rekommendationer för beställaren att ta ställning till. Det innebär att arbetet ska präglas av självständighet och oavhängighet. Den kan anlita utomstående experter som har kunskaper och erfarenheter från relevanta områden och är meriterade för sakfrågan. Dessa experter kan arbeta självständigt i förhållande till kommissionen med att lösa sina uppgifter, och ansvarar själva för slutsatser och eventuella rekommendationer i sina respektive rapporter. Det är sedan kommissionens arbete att självständigt ta ställning till experternas analyser och slutsatser.

Kommissionen är en offentlig utredning och har att beakta likhet inför lagen och iaktta saklighet och opartiskhet. Verksamheten måste vidare bedrivas i enlighet med den lagstiftning som gäller för kommunal verksamhet. Formerna för kommissionens arbete ska präglas av ett öppet arbetssätt och ett tydligt medborgarperspektiv. Perspektivfrågor kring jämställdhet, barnperspektivet, tillgänglighet och mänskliga rättigheter ska integreras i kommissionens arbete.

Kommissionens arbete ska vara transparent. Arbetssättet ska präglas av ett inkluderande och involverande förhållningssätt. Det ingår i kommissionens uppdrag att finna former för att inkludera kompetenser från olika områden och ha en öppenhet för de som på olika sätt visar intresse av att bidra till kommissionens arbete. Formerna för detta överläts till kommissionen att organisera.

7.1 Projektrutiner i genomförandet

En *övergripande projektplan* för kommissionens arbete 2021–2022 ska upprättas i vilken tydliggörs aktiviteter, tidplan och leveranser/avrapporering i arbetet. Även en *kommunikationsplan* ska tas fram. Kommissionens arbete kommer att omfattas av ett antal delprocesser. Dessa kommer att formaliseras i *uppdrafsbeskrivningar* kopplat till respektive kommissionär och andra uppdragstagare och/eller arbetsgrupper. *Aktivitetsbeskrivningar* som beskriver alla delmoment av kommissionens arbete kommer att utarbetas tillsammans med hela kommissionen och respektive kommissionär i anslutning till det första gemensamma mötet.

Kommissionärsmöten 2021–2022, preliminärt schema:**2021**

jan-feb	Planeringsmöten för att designa Kommissionens arbete
feb-mars	Framtagande av övergripande projektplan
mars	Möte med Kommissionen inklusive arbetsgrupper
maj	Möte med Kommissionen
sep	Möte med Kommissionen
nov	Möte med Kommissionen

2022

januari	Möte med Kommissionen
mars	Delrapport
maj	Möte med Kommissionen
sep	Möte med Kommissionen
dec	Slutrapport

7.2 Statusrapportering

Ordförande ger en statusrapport om kommissionens arbete till kommunstyrelsen fyra gånger per år under 2021 respektive 2022.

8. KOMMUNIKATION

Kommunikationen, såväl intern som extern, kommer att vara central för att arbetet och förslagen förankras och synliggörs. Det är angeläget att kommissionens arbete görs tillgängligt och kommuniceras effektivt såväl internt som externt före, under och efter kommissionens arbete.

Mål och tillvägagångssätt för kommunikationen kommer att beskrivas i detalj i en *kommunikationsplan* som tas fram parallellt med den övergripande projektplanen. Detta för att säkerställa att kommunikationen stödjer de mål och arbetssätt som beslutas för kommissionens arbete samt för att definiera relevanta kanaler för att nå rätt målgrupper. Inför framtagandet av kommunikationsplanen upprättas en hemsida för att samla eventuellt material som delas före kommissionen startat. Övriga kommunikationsinsatser i denna fas inkluderar bland annat pressmeddelanden, eventuella mediasamarbeten samt förslag på grafiskt manér.

Kommissionens arbete är en del av ett större sammanhang i Malmö och utgör en del i arbetet med Malmös strävan att utvecklas som en hållbar stad. Därför är det av högsta vikt att kommunikationen kring kommissionen är transparent, planerad och samordnad.

Vidare är det av stor vikt att det i planeringen av kommunikationen upprättas en process för tiden efter att kommissionens arbete avslutats; dels för spridningen av kommissionens slutrapport men framför allt för att skapa kännedom kring det fortsatta arbetet till följd av kommissionens förslag och rekommendationer.

Planen för kommunikationsarbetet bör beakta några grundläggande delar:

8.1 Intern kommunikation

Kommissionen

Datainsamling, bearbetning och analys kring kommissionens olika delområden kommer att ske parallellt. Kommissionärer och arbetsgrupper arbetar självständigt med olika frågor, men kan också gå in i varandras områden. Kommissionen träffas ett begränsat antal gånger. Förutsättningarna ställer höga krav på verktyg för att göra material tillgängligt för alla involverade.

Malmö stad

Kommissionens arbete, dess delmål, analyser och rapporter behöver spridas, redovisas och förklaras i olika kanaler till olika målgrupper inom staden. Kommunikationen bidrar också till att skapa forum och kanaler för delaktighet från förtroendevalda och medarbetare under arbetets gång.

8.2 Extern kommunikation

En viktig förutsättning för att nå uppsatta mål i arbetet och i förlängningen implementeringen av förslag och rekommendationer, är att relevanta aktörer förstår bakgrunden till dessa och målet med en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö.

Planerad och bearbetad kommunikation kring kommissionen i olika kanaler, som till exempel hemsida, trycksaker, sociala medier och hearings kan bidra till att förklara sambandet och minska avståndet mellan abstrakta begrepp och Malmöbornas vardag.

Kommunikationen skapar även förutsättningar för olika typer av delaktighet och interaktivitet i olika forum för externa målgrupper, som till exempel Malmöbor, näringsliv, föreningsliv, andra myndigheter och sociala rörelser lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.

Kommissionärer

Martin Andersson (ordförande)

Professor i industriell ekonomi vid Blekinge tekniska högskola, BTH. Professor i innovationsstudier vid Lunds universitet samt affilierad forskare vid Institutet för näringslivsforskning.

Yasemin Arhan Modéer

Grundare och VD av Altitude Meetings.

Tue David Bak

VD för det dansk-svenska innovations- och tillväxtsamarbetet Greater Copenhagen.

Hélène Barnekow

Partner i ledarskaps-, marknadsförings- och konsultföretaget Ascension AS.

Tomas Bergström

Docent i statsvetenskap vid Lunds universitet med främsta forskningsområden inom ledarskap i offentlig sektor, kommunal demokrati och organisation samt konflikt hantering i städer.

Pontus Braunerhjelm

Professor i nationalekonomi vid Kungliga Tekniska Högskolan, KTH, och professor vid Institutionen för industriell ekonomi vid Blekinge Tekniska Högskola, BTH.

Mattias Engdahl

Utredare på Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU.

Anna Heide

Affärsutvecklingschef på Fastighets AB Trianon.

Maureen McKelvey

Professor i industriell ekonomi och chef för avdelningen för Innovation och entreprenörskap på Handelshögskolan vid Göteborgs universitet.

Vlora Makolli

Verksamhetsutvecklare i organisationen Tillsammans i förening.

Rickard Mosell

Senior rådgivare, LU Holding samt styrelseordförande och rådgivare på inkubatorn Ideon Innovation.

Göran Nilsson

General manager, Ingka Services AB, IKEA.

Jonas Olofsson

Professor vid Institutionen för socialt arbete, Fakulteten för hälsa och samhälle vid Malmö universitet.

Håkan Pihl

Rektor för Högskolan Kristianstad.

Per Tryding

Vice VD och policychef vid Sydsvenska industri- och handelskammaren.

Karolina Ekholm

Professor i nationalekonomi vid Stockholms universitet. Kommissionär mars 2021-februari 2022.

Ester Barinaga

Professor i socialt entreprenörskap på Sten K. Johnson Centre for Entrepreneurship vid Ekonomihögskolan vid Lunds universitet tillika professor vid institutionen för management, politik och filosofi vid Copenhagen Business School, Köpenhamn. Kommissionär mars 2021-maj 2022.

Lars Hulgård

Sociolog, PhD i Offentlig Administration och professor i socialt entreprenörskap vid Roskilde Universitet. Kommissionär mars 2021-maj 2022.

Tillväxtkommissionens sekretariat

Huvudsekreterare

Utredare

Sekreterare med inriktning kommunikation

Projektkoordinator

Studentmedarbetare (mars-maj 2022)

Dokumentation vid kommissionärs- och rådsmöten (sep. 2022-april 2023)

Kristina Olsson

Jessica Pettersson

Carin Larsson

Matilda Liljekvist

Louise Fredin

Bodil Olsson

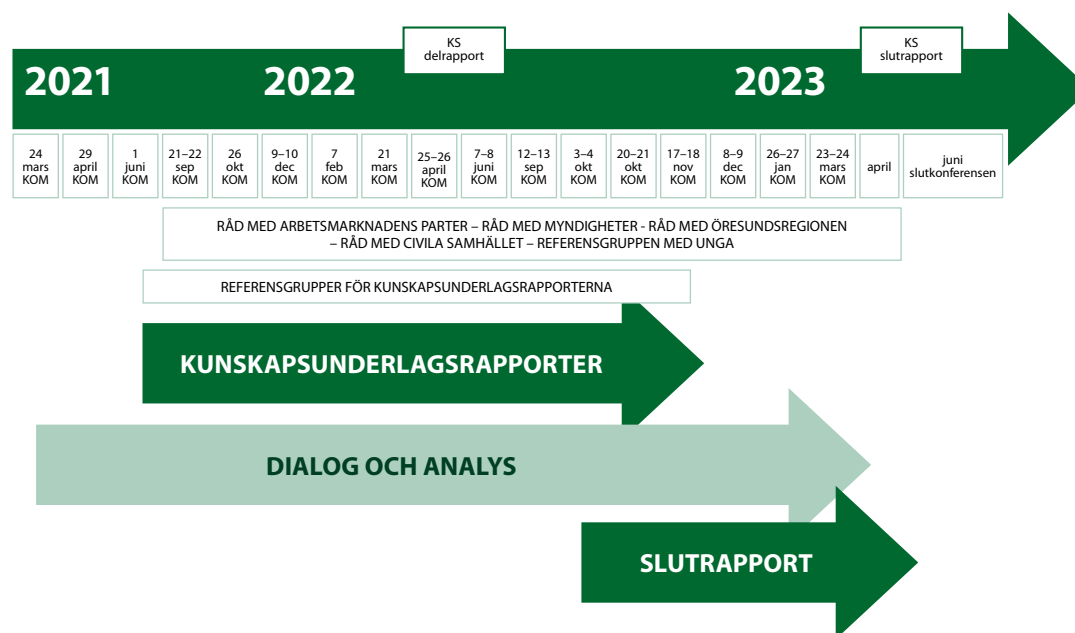
Tillväxtkommissionens arbetsprocess

Kommunstyrelsen beslutade i oktober 2020 att inrätta en tillväxtkommission för ett inkluderande och hållbart Malmö. I december 2020 beslutade kommunstyrelsen att förordna professor Martin Andersson till ordförande för kommissionen och i januari 2021 fattade kommunstyrelsen beslut om direktiv och budget för Tillväxtkommissionens arbete.

Tillväxtkommissionen bestod från start av 17 kommissionärer samt en ordförande. Kommissionens sammansättning har varit forskare, experter och praktiker inom bland annat företagande och entreprenörskap, innovation, arbetsmarknad, utbildning och klimat. Kommissionärerna har representerat en bredd av olika näringslivsbranscher och forskningsinriktningar. Tillväxtkommissionens sekretariat har utgjorts av en huvudsekreterare, en utredare, en sekreterare med inriktning kommunikation och en projektkoordinator.

Tillväxtkommissionen inledde sitt arbete i mars 2021. I illustrationen nedan visas den övergripande färdplanen för kommissionens arbetsprocess. I arbetsprocessen har kommissionärsmötena varit centrala. Det är vid dessa som kommissionen diskuterat och fattat beslut om framtagande av kunskapsunderlagsrapporter mm. Totalt 17 kommissionärsmöten har genomförts under uppdragstiden.¹

Övergripande färdplan



En central del i kommissionens arbete har bestått i att beställa vetenskapliga underlagsrapporter. Totalt har elva kunskapsunderlagsrapporter tagits fram inom bland annat områdena arbetsmarknad, utbildning, civilsamhället, integration, Malmö-Köpenhamn och Öresund. Till varje kunskapsunderlagsrapport skapades en referensgrupp med rapportförfattare, kommissionärer, medarbetare från berörda delar av Malmö stads förvaltningar och relevanta externa aktörer. Syftet med referensgrupperna har varit att utgöra dialogforum för rapportförfattaren, ge råd och inspel till denne och kunna bistå med kunskaper inom området under arbetets gång.

Kunskapsunderlagsrapporterna utgör självständiga underlag. I slutrapporten är det helhetsbilden, baserad på dels kunskapsunderlagsrapporterna dels andra relevanta rapporter och analyser samt dialog med olika aktörer, som har styrt vad kommissionen anser vara mest angeläget att föreslå för att åstadkomma en inkluderande och hållbar tillväxt i Malmö.

¹ Under det första arbetsåret kunde kommissionen sammanträffa fysiskt vid endast ett tillfälle på grund av rådande Covid-19 pandemi.



Utöver en nära dialog med rapportförfattarna till kunskapsunderlagsrapporterna har kommissionen även bjudit in andra forskare för föredrag och diskussion, såsom professor Anders Forslund, IFAU, om kommunal arbetsmarknadspolitik; professor Filip Wijkström, Handelshögskolan i Stockholm, om civilsamhällets bidrag till tillväxten; docent Stefan Fölster, Better Future Economics, om hur städer kan arbeta för att främja integration; docent Magnus Carlsson, Linnéuniversitetet, om forskning om diskriminering på arbetsmarknaden; och professor Björn Sandén, Chalmers Tekniska Högskola, och ledamot i Klimatpolitiska rådet, om hur städer kan främja arbetet med miljöteknik, innovation, nya tekniska lösningar och näringslivets omställning och entreprenörskap kopplat till klimatomställning. Även företrädare för Malmö stad och för andra organisationer har bidragit med presentationer inom fördjupningsområden, såsom arbetsmarknad, näringsliv, entreprenörskap och företagande, trygghet, stadsutveckling, infrastruktur och Öresundsregionen.

Tillväxtkommissionens arbetsprocess har kännetecknats av ett öppet och involverande tillvägagångssätt med dialog och samverkan med företrädare för näringsliv, civilsamhälle och andra organisationer. Fyra råd har följt Tillväxtkommissionens arbete fram till avslut. Råden har utgjorts av *Arbetsmarknadens parter*, *Myndigheter*, *Öresundsregionen* och *Civila samhället* och bestått av deltagare från organisationer på nationell, regional och lokal nivå. Råden har varit ett stöd för kommissionen under dess arbete, bistått med kompetens och erfarenhet, samt utgjort en del av kommissionens tentakel ut i samhället för att identifiera utvecklingsmöjligheter. En *referensgrupp med unga* med deltagare från föreningar i Malmö har också följt kommissionens arbete.

Syftet med referensgruppen har dels varit att möjliggöra för unga i Malmö att ta del av och bidra med sina perspektiv i kommissionens arbete och tillgängliggöra det för ungdomar; dels att möjliggöra för kommissionen att lyssna till och få ta del av ungas perspektiv och inspel i för kommissionens centrala sakområden.

Samverkan internt i Malmö stad har också varit viktigt och värdefullt i kommissionens arbete, såväl för att förankra arbetet som för att ta del av befintlig kunskap och erfarenheter i organisationen. Samverkan har skett främst genom förvaltnings- och bolagschefsggruppen. Dialog med förvaltningarna har även skett genom referensgrupperna knutna till kunskapsunderlagsrapporterna, samt i kontakt med berörda delar av förvaltningarna i olika sakfrågor relaterat till kommissionens uppdrag.

Kommunikationsarbetet har varit centralt i Tillväxtkommissionens arbete, såväl internt i kommissionen som externt. I samband med leverans av rapporter har ett flertal dialogmöten och kunskapsseminarier genomförts, exempelvis om *framtidens näringsliv i Malmö*; om *yrkesutbildning och ungas etableringsförutsättningar* (i samarbete med kunskapsalliansen Muvah); om *flyktingars etablering på arbetsmarknaden*; om *den superdiversifierade staden* (i samarbete med Malmö stads stadskontor och Malmö universitet); och om *talangattraktion* (i samarbete med Studentkåren i Malmö). I samarbete med Institutet för hållbar stadsutveckling har poddavsnitt om kommissionens arbete producerats, bland annat med inriktning på *hållbar tillväxt*; *civilsamhället samt superdiversitet*. Kommissionens arbete har även presenterats vid ett flertal möten och konferenser, via hemsida och LinkedIn och i framtagna filmer.

Råd och Referensgrupp med unga

Råd

Arbetsmarknadens parter

Akademikerförbundet SSR
Almega
LO
Unionen

Ursula Berge, samhällspolitisk chef
Patrick Joyce, chefsekonom
Anna Almqvist, ekonom
Katarina Lundahl, chefsekonom

Myndigheter

Arbetsförmedlingen
Business Sweden
Länsstyrelsen Skåne
Svenska ESF-rådet
Tillväxtverket

Thomas Hagman, chef ledningsstaben
Lena Sellgren, chefsekonom och analyschef
Patrik Åkesson, samhällsbyggnadsdirektör
Åza Rydén, regionchef/chef Sydnoden
Annika Rosing, enhetschef Innovation och miljö

Öresundsregionen

Nordiska Ministerrådet
Region Skåne
Øresunddirekt
Øresundsbro Konsortiet
Øresundsinstitutet

Sandra Forsén, seniorrådgivare
Richard Gullstrand, bitr. utvecklingsdirektör
Malin Dahl, verksamhetsansvarig
Linus Eriksson, VD
Johan Wessman, VD

Civila samhället

BID Malmö Fastighetsägarna
Flamman socialt förebyggande centrum
Fryshuset i Malmö
FIFH Malmö
IKF - Internationella Kvinnoföreningen
Malmö FN förening
NyföretagarCentrum Öresund
Sensus
Skåne Stadsmission

Jeanette Berga, verksamhetsutvecklare
Anna Valsamidis, områdeschef
Jenny Berg Nilson, chef
Peter Nilsson, controller
Tatjana Ristovski, verksamhetsledare
Alexandra Klang, vice direktör
Anne Marbrandt, VD
Mikael Sandgren, regionchef
Lena Wetterskog Sjöstedt, direktör

Referensgruppen med unga

Kommissionär
Altitude Academy
Hela Malmö
Malmö Ungdomsråd
Röda Korsets Ungdomsförbund
Skåne Stadsmission
Tillsammans i Förening
Ung Företagsamhet (UF)
Malmö stad/Stadskontoret

Vlora Makolli (sammankallande)
Duha Al-Taay
Persia Tajik
Therese Hartman Liungman
Tyler Flynn
Anahita Chavan
Maya Mbog Rosén
August Karlén till 21 mars 2022, därefter Elliot Wigg
Zeynep Erdal



Malmö stad

Malmö Tillväxtkommission är en oberoende kommission med uppdrag från Malmö stad att ta förslag och rekommendationer på hur Malmös tillväxt kan öka hållbart och inkluderande. Det här är Tillväxtkommissionens slutrapport.