

Utvärdering av RUS ”Det öppna Skåne 2030”

Delrapport 2: Användning och genomförande

Innehåll

1	Delrapportens inriktning.....	3
1.1	Frågeställningar	3
1.2	Metod och genomförande.....	4
1.3	Utgångspunkter och ramverk för analys	5
2	Region Skånes implementering och genomförande av RUS	7
2.1	Svag strategisk styrning och ägarskap för RUS i koncernledningen och inom hälso- och sjukvård.....	9
2.2	Starkt ägarskap inom Regional utveckling och Kulturförvaltning, men komplext genomförande	11
3	Synen på RUS hos regionala utvecklingsaktörer i Skåne	14
3.1	Synen på den regionala utvecklingsstrategins syfte, innehåll och relevans	14
3.2	Målen som drivkraft för regionalt utvecklingsarbete.....	18
3.3	Upplevda styrkor och svagheter i RUS som styrdokument för regionalt utvecklingsarbete.....	20
4	Användning och genomförande av RUS i Skåne – utvecklingsaktörernas perspektiv.....	22
4.1	Genomförandet sker främst i olika samverkanskonstellationer.....	22
4.2	För myndighetssektorn har RUS betydelse i utformning av strategier och för inriktning i regional samverkan	23
4.3	Implementeringen av delar av RUS är tydlig i de delregionala kommunala samarbetsorganen	24
4.4	De enskilda kommunerna har olika sätt att förhålla sig till RUS.....	25
4.5	Utförarorganisationer i det regionala utvecklingsarbetet	26
4.6	Synen på Region Skånes roll som samordnare för RUS.....	27
5	Synen på förbättringspotential i genomförandet av RUS	29
5.1	”Strategidjungeln” under RUS skapar otydlighet för många aktörer	29
5.2	Tolkningsfunktion för vad RUS är och hur den ska användas	30
5.3	Kommunikationen kring och berättelsen om RUS behöver förstärkas	30
5.4	Koppla finansiering och resurser till de frågor och forum där man vill se en utveckling	30
5.5	Förbättrat lärande och gemensamma arbetssätt	31
5.6	Behov av en regional styrnings- och ledningsfunktion.....	31
5.7	En revidering av RUS bör förhålla sig till Agenda 2030	31
6	Slutsatser.....	32



1 Delrapportens inriktning

Skånes regionala utvecklingsstrategi (RUS) arbetades fram i en bred process genom analyser, möten och samtal under ett par års tid med kommuner, myndigheter, näringsliv, branschorganisationer, idéburen sektor med flera. Regionfullmäktige beslutade om den regionala utvecklingsstrategin i juni 2014. Målbilden för strategin är "Det öppna Skåne 2030".

Region Skåne är enligt lag (2010:630) regionalt utvecklingsansvarig vilket bland annat innebär ansvar för att utarbeta och fastställa den regionala utvecklingsstrategin och att samordna insatser för dess genomförande. Vidare ansvarar Region Skåne för att följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.

Kontigo har under våren 2018 haft Region Skånes uppdrag att utvärdera arbetet med Skånes regionala utvecklingsstrategi "Det öppna Skåne 2030". Uppdraget omfattar fyra delar:

1. Struktur och förändringslogik för RUS
2. Användning och genomförande av RUS
3. Samhandling inom ramen för RUS
4. Syntes: sammanfattning, slutsatser och rekommendationer

Detta är delrapport 2 som har fokus på *användning och genomförande* av den regionala utvecklingsstrategin. Denna del av uppdraget innebär att:

- Utvärdera utvecklingsaktörernas syn på RUS, dess syfte, värde, innehåll, struktur samt förbättringspotential
- Utvärdera utvecklingsaktörers användning samt genomförandet av RUS sedan antagandet 2014
- Att utvärdera utvecklingsaktörers syn på Region Skåne som samordnare
- Analysera hur utvecklingsaktörerna anser att genomförandet av RUS kan förbättras
- Undersöka om utvecklingsaktörer i Skåne arbetar med Agenda 2030 och hur de ser på relationen mellan Agenda 2030 och RUS

1.1 Frågeställningar

Utvärderingen riktas framförallt mot genomförandeprocessen och hur olika utvecklingsaktörer i Skåne – inklusive Region Skåne – ser på RUS:ens innehåll och betydelse i olika avseenden. Vidare även hur arbetet kan utvecklas. De frågeställningar som ska besvaras i denna delrapport är:

- Hur ser utvecklingsaktörer i Skåne på RUS; dess syfte, värde, innehåll, struktur samt förbättringspotential?



- Hur använder utvecklingsaktörer i Skåne den regionala utvecklingsstrategin och hur sker genomförandet av RUS sedan antagandet 2014?
- Hur ser utvecklingsaktörer på Region Skåne som samordnare av RUS?
- På vilket sätt anser utvecklingsaktörer i Skåne att genomförandet kan förbättras?
- Arbetar utvecklingsaktörer med Agenda 2030 och hur de ser på relationen mellan Agenda 2030 och RUS?

1.2 Metod och genomförande

Underlaget till delrapporten baseras på individuella intervjuer, fokusgrupper och möten med ett stort antal aktörer och personer som på olika sätt arbetar med genomförandet eller berörs av den regionala utvecklingsstrategin.

Tre övergripande målgrupper för denna del av utvärderingen har identifierats och intervjuats.

Tabell 1. Målgrupper för intervjuer

Sektor	Målgrupp
Region Skåne	Tjänstemannaorganisationen
	<ul style="list-style-type: none"> • Koncernledningen och koncernstab, Hälso- och sjukvårdsstyrning, Avdelning Regional utveckling, Kollektivtrafik, Kulturförvaltning
	Bolag
	<ul style="list-style-type: none"> • Business Region Skåne, Innovation Skåne, Skåne European Office
Kommunal nivå	Politik
	<ul style="list-style-type: none"> • Regionstyrelsen och Regionala utvecklingsnämnden
	Kommunförbundet Skåne
Övriga utvecklingsaktörer	Kommunala samarbetsorganisationer
	<ul style="list-style-type: none"> • MalmöLundregionen, Sydöstra Skånes Samarbetskommitté (SÖSK), Familjen Helsingborg och Skåne Nordost
	Urval av större och mindre kommuner i Skåne
	<ul style="list-style-type: none"> • Lund, Ystad, Kristianstad, Trelleborg, Perstorp, Helsingborg
Övriga utvecklingsaktörer	Universitet och högskolor
	<ul style="list-style-type: none"> • Lunds universitet, Malmö universitet, Kristianstad högskola, SLU Alnarp
	Länsstyrelsen
	Sektorsmyndigheter med regionala uppdrag
	<ul style="list-style-type: none"> • Tillväxtverket, Arbetsförmedlingen, Trafikverket
Övriga organisationer och civila samhället	Övriga organisationer och civila samhället
	<ul style="list-style-type: none"> • Handelskammaren, Krinova, Livsmedelsakademin, IUC Syd, Nätverket idéburen sektor, Open Skåne, Skåneidrotten, Coompanion, Winnet, Folkets hus och parker



1.3 Förutsättningar för genomförandet av RUS

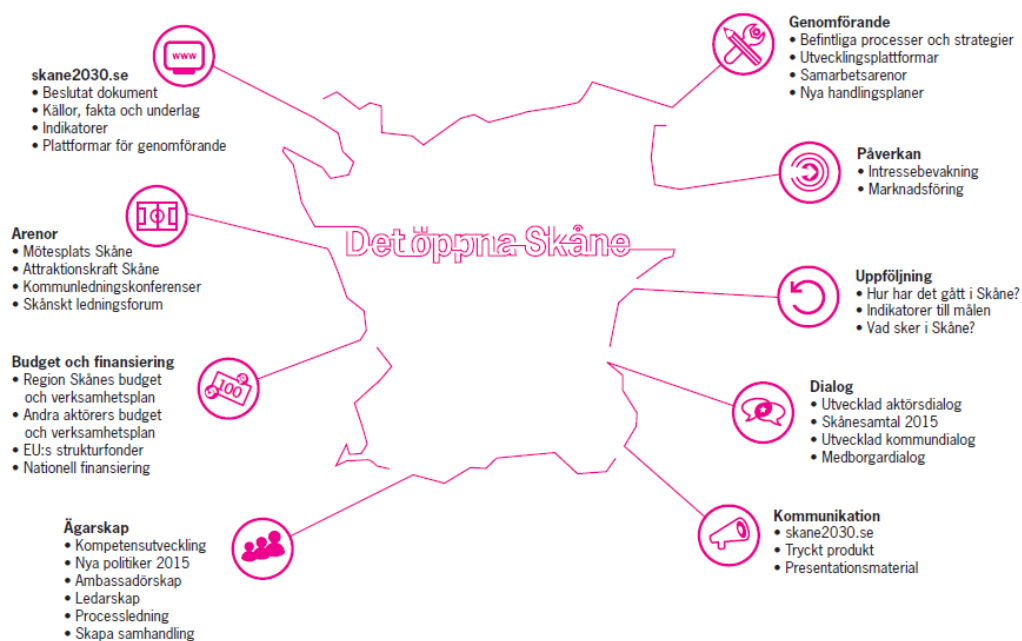
Den regionala utvecklingsstrategin är ett policyinstrument som ska vara vägledande för regionens långsiktiga utveckling. Implementering och genomförande av RUS i Skåne vilar på ett antal fundament som pekas ut i strategin (se även delrapport 1):

- Att alla aktörer i Skåne har ett gemensamt ansvar för att implementera och genomföra RUS
- Tydliggörande och konkretisering av RUS genom handlingsplaner
- Samhandling för att bidra till att hantera utmaningar och nå målen

Den regionala utvecklingsstrategin "Det öppna Skåne 2030" anger strategisk inriktning för det regionala utvecklingsarbetet i Skåne. RUS är i sig inget traditionellt program med tillhörande finansiella medel att fördela för specifika ändamål, insatser eller aktiviteter. Styrningen mot mål och strategiska prioriteringar i RUS måste därför ske genom användning av andra styrmedel och instrument. Även om det framgår av Det öppna Skåne 2030 att det är ett gemensamt ansvar för alla utvecklingsaktörer i Skåne att verka för genomförandet av RUS, har Region Skåne i detta avseende en särställning genom sin roll som regionalt utvecklingsansvarig aktör och samordnare av insatser.

Genomförandet beskrivs genom nedanstående figur i den regionala utvecklingsstrategin. Genomförandet är komplext och omfattar en rad olika aktiviteter och processer.

Figur 1. Genomförandet av "Det öppna Skåne 2030"



För att implementera och genomföra RUS finns ett antal olika styrmedel och åtgärder¹ som påverkar det regionala utvecklingsarbetet. De mest centrala för implementering och genomförande av RUS torde vara:

- *Målstyrning* genom att mål och inriktning i RUS implementeras i strategier och planer för regionalt utvecklingsarbete i Skåne samt i interna strategier och verksamhetsplaner hos utvecklingsaktörer i Skåne
- *Ekonomisk styrning* genom att ekonomiska resurser allokeras med utgångspunkt i RUS för finansiering av verksamheter, insatser och projekt
- *Avtal, uppdrag och processer* formas utifrån mål och inriktning i RUS samt strategier och planer som ligger under RUS
- *Aktiv processledning och organisering av samverkan* i plattformar, forum och nätverk
- *Uppföljning och information* om RUS samt insatser och resultat av genomförandet av RUS

¹ Jämför t.ex. Naturvårdsverket (2012) *Styrmedel för att nå miljö kvalitetsmålen: en kartläggning*.



2 Region Skånes implementering och genomförande av RUS

2.1 Genomförandet av RUS – hur det var tänkt och så som det blivit

Den regionala utvecklingsstrategin "Det öppna Skåne" antogs 2014 av en enhällig Regionfullmäktige efter en lång och inkluderande process. I sitt beslut slår Regionfullmäktige fast följande:

- Regionfullmäktige fastställer föreliggande förslag till Skånes regionala utvecklingsstrategi.
- Regionfullmäktige beslutar att Skånes regionala utvecklingsstrategi ska ligga till grund för Region Skånes budget och efterföljande verksamhetsplaner.
- Regionfullmäktige uppmanar de skånska utvecklingsaktörerna att ställa sig bakom föreliggande förslag till Skånes regionala utvecklingsstrategi och att aktivt delta för att genomföra strategins intentioner.
- Regionfullmäktige uppmanar till samhandling kring strategins intentioner inom olika gemensamma arenor och samverkanskonstellationer.

Regionstyrelsen beslutade även följande rörande Region Skånes genomförande av strategin:

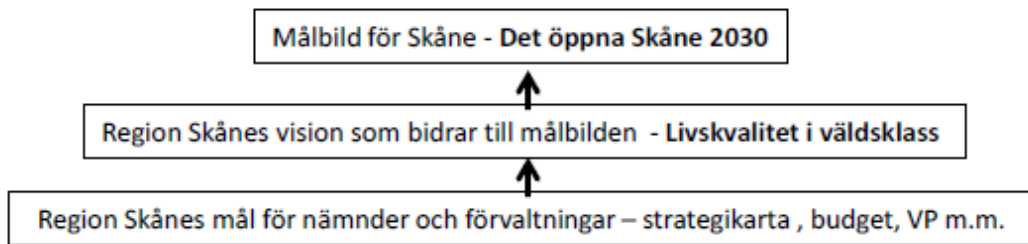
- Regionstyrelsen uppdrar åt regiondirektören att säkerställa utvecklingsstrategins intentioner inom Region Skånes verksamhet och det långsiktiga åtagandet avseende att leda arbetet kring genomförande.
- Regionstyrelsen beslutar att samtliga förvaltningar inom Region Skåne ska arbeta med strategins intentioner och ta fram nödvändiga handlingsplaner kring genomförande.

Region Skåne utarbetade (genom Regiondirektören) efter beslutet en handlingsplan för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin.² Beställare av planen var Regionstyrelsen och Koncernledningen. Handlingsplanen baserades på det kapitel i RUS som översiktligt beskriver det fortsatta arbetet. Planen visar hur Region Skåne kan bidra till att uppfylla den övergripande målbilden för RUS.

Figur 2. Region Skånes verksamhet i förhållande till den regionala utvecklingsstrategin

² Region Skåne (2014) *Plan för genomförande av Skånes regionala utvecklingsstrategi*.





Handlingsplanen beskriver hur Region Skåne ska arbeta med följande områden:

- Utvecklat ägarskap och ambassadörskap
- Samhandling för genomförande
- Dialog, kommunikation och påverkan
- Uppföljning och utvärdering
- Intern organisation av arbetet

Rörande organisation för genomförandet av RUS anges att processen med att ta fram den regionala utvecklingsstrategin byggde på en bred involvering såväl externt som internt. Planen lyfter vidare att:

”en bred medverkan internt måste säkerställas även framöver, samtidigt som arbetet måste ha en tät koppling till linjeorganisationen – ytterst till Koncernledningen. Det befintliga RUS-sekretariatet har utfört sitt uppdrag i och med framtagandet av en ny regional utvecklingsstrategi och ansvaret för genomförandet övergår i hög grad till linjen. Det finns dock ett fortsatt behov av koordinering, stödfunktion och form för samverkan för att utveckla arbetet. För att ge detta arbete relevant uppdrag och nödvändiga resurser föreslås att det utses en styrgrupp för arbetet, som ska ha en tydlig koppling till koncernledningen”

Styrgruppens uppdrag är att *samordna olika funktioner avseende genomförande RUS i linje med beslutad plan för genomförande*. Som stöd i genomförandet anger handlingsplanen att en intern stödfunktion/koordinator ska säkerställas personellt och resursmässigt. Samt att en referensgrupp bildas med representation från avd. regional utveckling och avd. hälso- och sjukvårdsstyrning.

För varje område i handlingsplanen finns tydliga aktiviteter, när i tiden dessa ska genomföras samt vem som är ansvarig för aktiviteterna. Planen innehåller också en preliminär inventering hur Region Skåne genom olika aktiviteter och genom att verka på olika arenor bidrar till de fem ställningstagandena i RUS. En uppföljning av planen gjordes i inledningen av 2016, som konstaterar att stora delar av aktiviteterna genomförts, med vissa undantag. Framförallt är det flera av de interna aktiviteterna rörande ägarskap som inte genomförts fullt ut.

Från 2016 är det Kontigos bild att genomförandet tappat fart. Någon uppdaterad handlingsplan för RUS har efter den första inte tagits fram av Regiondirektören. Handlingsplanen – och ansvaret för genomförandet av RUS – ligger idag under Regional Utveckling och har oklar status. Handlingsplanen för 2017 är betydligt mer översiktlig med otydliga aktiviteter och ansvar, jämfört med ursprunglig plan för genomförandet. Av den interna organisationen med styrgrupp, koordinator och referensgrupp, återstår koordinator och en referensgrupp. Koordinatören ingår i staben för Regional



Utveckling och i referensgruppen ingår medarbetare inom Regional Utveckling, men inte andra delar av Region Skånes verksamhet.

2.2 I praktiken svag styrning mot RUS på koncernnivå

Det är Kontigos bild från intervjuer och genomgång av styrdokument att den genomförandeplan för RUS – som är antagen i regionfullmäktige – inte har implementerats så som det var tänkt i organisationen.

Vår bild är att ambitionerna med RUS som övergripande styrdokument för Region Skånes verksamhet var höga vid antagandet 2014. Det är inte samma fokus på RUS hos den högsta ledningen under genomförandefasen som under framtagandeprocessen. I en politiskt styrd organisation påverkar naturligtvis politikens prioriteringar och fokus verksamheten. Det är vår bild utifrån våra intervjuer att RUS i praktiken får ytterst begränsat utrymme i Regionstyrelsen och fullmäktige idag. Detta märks också i styrningen av verksamheterna. RUS utgör idag primärt ett styrdokument för Regionala Utvecklingsnämnden och de verksamheter som ligger under RUN, men inte för verksamheten som helhet.

”Kan inte peka på att just RUS:en styr på övergripande nivå. Den är en del av samtalet, men har inte så mycket med själva huvudleveransen (för Region Skåne) att göra. Framförallt är den viktig för den regionala utvecklingsförvaltningen... Den har ju den roll den har idag och det är kanske precis så som det ska vara. Mycket handlar om det regionala utvecklingsansvaret.”

Den bild som framträder i intervjuerna är att RUS inte är grund för övergripande budget- och verksamhetsstyrning på koncernnivå, såsom det uttrycks i den interna genomförandeplanen för RUS som togs fram 2014. RUS fanns heller inte med som underlag i Region Skånes planeringsdirektiv inför budgetåret 2018. Dock återfinns delar av RUS:ens mål och formuleringar i olika delar av budget, verksamhetsplan och årsrapportering för andra förvaltningar än Regional Utveckling. RUS-processen kan sägas ha fångat upp relevanta delar för exempelvis hälso- och sjukvårdens utveckling och fanns tidigare med som en utgångspunkt för verksamhetsplanering för hälso- och sjukvårdsstyrning. Såhär uttrycker en person i koncernledningen hur RUS används idag:

”RUS är inget jag tittar på dagligen, men blir avtryck ändå. Stora delar av RUS finns med i våra andra styrdokument och strategier. Strukturen och tänket i RUS lever igenom i t.ex. styrning, budgetarbete etc. Men den är inte ett styrdokument per se.”

Budget och VP för Region Skåne ska följa de övergripande strategierna, däribland RUS. I dagsläget är RUS en av många olika strategier och planer som så att säga möts i den verksamhetsövergripande planeringen och budgetprocessen. RUS är inte det överordnade styrdokumentet för Region Skåne, till vilket VP och budget ska bli en konkretisering. Snarare är det så att med nuvarande styrning är det VP och budget som styr verksamheten, men utifrån en process där dessa kopplas mot flera övergripande strategier och processer. I denna process är det dock Kontigos bedömning att RUS blivit mindre framträdande och ”levande” sedan 2014.

”RUS lyftes fram starkt 2014. Det var mycket prat om den, information etc. Den var självklar att ta med i vårt i strategiska arbete. Idag är den inte lika aktuell och inte lika levande.”

En utmaning med RUS som lyfts i relation till den interna styrningen via budget och verksamhetsplan, är strategins långa tidshorisont samt frågornas och målens övergripande – och



visionära – karaktär. Det är svårt att integrera RUS på en konkret och verksamhetsnära nivå, i andra dokument som styr olika delar av verksamheten.

”Strategierna i RUS är svårt att förstå vad vi ska göra med. Det skulle vara enklare om man kunde konkretisera frågorna i RUS.”

En annan fråga som är viktig ur styrperspektiv, är uppföljningen av verksamheten. Flera pekar på utmaningen med att följa upp RUS utifrån mätbara mål. Här förefaller det inte heller finnas en samstämmighet mellan å ena sidan de indikatorer som används inom den interna budgetstyrningen för att beskriva regional utveckling, och å andra sidan de indikatorer som används i den externa uppföljningen av RUS (som bygger på de mål och indikatorer från RUS). En utmaning för det regionala utvecklingsarbetet inom Region Skåne, är med andra ord att kunna beskriva vad verksamheten åstadkommer på ett konkret och enhetligt sätt. Detta är emellertid en generell utmaning i allt regionalt utvecklingsarbete – att kunna visa på mätbara resultat.

RUS är idag inte heller ett styrdokument som har någon avgörande betydelse i styrningen inom hälso- och sjukvården, som utgör den dominerande delen av Region Skånes verksamhet. Däremot har, som vi påtalade ovan, RUS fångat upp vissa relevanta delar av de frågor som är viktiga för hälso- och sjukvården och som återfinns i budget, VP och andra styrande dokument.

2.3 Varierat ägarskap och olika uppfattningar om RUS i koncernledningen

Vi kan mot bakgrund av de intervjuer som genomförts konstatera att det är varierad kännedom om och varierat ägarskap för RUS i den högsta koncernledningen på Region Skåne. Det finns också delvis olika åsikter om vilken roll RUS bör ha i verksamheten.

Flera uttrycker på olika sätt att RUS har en roll i att adressera de stora strategiska frågorna som kräver samverkan mellan olika aktörer eller mellan olika förvaltningar inom Region Skåne.

”RUS ska sikta in sig på processer som kräver lösningar i samverkan mellan många olika aktörer, komplexa frågeställningar kring folkhälsa, näringslivsutveckling, kompetensförsörjning etc. Alla dessa aktörer som behöver göra saker tillsammans ska få kraften någonstans ifrån. Processer, aktiviteter etc. som gör att man drar i samma riktning. Där har RUS en roll. Men RUS ska inte handla om kärnprocesserna hos enskilda aktörer eller ens om frågor som rör hur två aktörer löser ett gemensamt problem – då är det bättre att dessa agerar för sig.”

Flera intervjupersoner pekar på potentialen i RUS som ett samlande dokument för Region Skåne internt, för att kunna arbeta med frågor av övergripande karaktär och samhällsutmaningar såsom folkhälsa, kompetensförsörjning etc. Det finns därför delar i RUS som är relevanta inte bara för frågor som ligger under Regional Utveckling, utan också andra delar av verksamheten.

”Vi saknar i viss mån en gemensam strategi och röd tråd över de olika förvaltningarna inom Region Skåne. Här skulle vi kunna göra mer... Vi måste få till mer av horisontella samarbeten, då krävs en gemensam strategi för att möjliggöra. Här måste vi som organisation bli bättre och tydligare.”

Företrädare för hälso- och sjukvårdsverksamheten ser också relevanta kopplingar mellan de regionala utvecklingsfrågorna och hälso- och sjukvården. Men på en övergripande strategisk nivå förs inte den typen av diskussioner om konkret samverkan mellan hälso- och sjukvården och



regional utveckling. Inte heller yttrar sig kopplingarna i det dagliga eller operativa arbetet. Flera lyfter fram att folkhälsofrågor och kompetensförsörjningen inom hälso- och sjukvården skulle kunna vara en kontaktyta där regional utveckling och hälso- och sjukvården kan närma sig varandra.

Här är det vår bild att när genomförandet av RUS, som adresserar den typen av frågor, ligger under RUN och Regional Utveckling, får dessa perspektiv inte genomslag i den egna verksamheten. Flera av de vi intervjuat pekar också på att de har en bild av att RUS är betydligt viktigare som styrdokument utanför Region Skånes verksamhet, än det är för den interna styrningen och samverkan mellan förvaltningar, avdelningar och enheter. Tjänstemännen inom Regional Utveckling har inte lyckats – eller kanske haft rätt förutsättningar – att få genomslag för RUS:ens intentioner i den egna verksamheten.

”Det stora problemet som Regional Utveckling har haft är att få med sjukvården i detta, det har man inte lyckats med fullt ut. Det finns med, men tror inte sjukvården varit tillräckligt involverade. Här kan man göra mer. Detta är ett problem om delar av RUS ska realiseras. Viktigt att involvera i processen och motivera varför det är viktigt. Varför ska hälso- och sjukvårdssidan engagera sig i detta? Det är en resa man måste ta.”

Flera intervjupersoner upplever det som en brist i arbetet att inte fler eller större delar av Region Skånes verksamhet är aktivt involverade i det regionala utvecklingsarbetet.

”Jag tror att det är viktigt att få mer intern kraft i det regionala utvecklingsarbetet. Regional Utveckling arbetar väldigt mycket mot externa aktörer. Men det känns märkligt att Region Skåne som är den största aktören i Skåne finns med så lite i processerna kopplat mot RUS.”

Kontigos bild är att det finns en utmaning i att konkretisera RUS – och de regionala utvecklingsfrågorna mer allmänt – så att det blir en relevans för övriga delar av verksamheten, inte minst hälso- och sjukvården. Avgörande för att detta ska komma till stånd är emellertid ett brett politiskt ägarskap för RUS i Regionstyrelsen som skickar en signal om att det är viktigt att RUS integreras i övriga verksamheter. En annan faktor rör själva processen, där många upplever att Regional Utveckling arbetat för mycket externt och för lite med samverkan internt. En utmaning i detta sammanhang är emellertid den politiska förankringen och det faktum att Regional Utveckling är en totalt sett liten del av verksamheten, vilket påverkar möjligheterna att få genomslag för ”sina” frågor internt (i kombination med brist på konkretion i RUS). För att få rätt draghjälp i arbetet är det viktigt att såväl politiken som koncernledningen lyfter betydelsen av att arbeta mer tvärsektoriellt inom Region Skåne för att hantera flera av de stora frågorna och utmaningarna för både Skåne och Region Skåne som organisation.

2.4 Starkt genomslag för RUS inom Regional Utveckling och Kulturförvaltningen

Såsom framkommit i tidigare avsnitt betraktas genomförandet av RUS inom Region Skåne i första hand som en uppgift för RUN och förvaltningen för Regional Utveckling. Koordinatören för RUS ligger också under staben för Regional Utveckling. Regionala utvecklingsnämnden och förvaltningen för Regional Utveckling har i praktiken fått ansvar för att genomföra och ta ansvar för helheten i RUS, vilket är ett enormt uppdrag för en relativt liten organisation. Samtidigt finns det en uppfattning att RUS också legitimerar det som görs inom det regionala utvecklingsuppdraget och att arbetet utgår ifrån lag och styrs genom förordning. Det är en styrka med RUS som styrdokument.



Det finns en allmän uppfattning inom Regional Utveckling att processen att ta fram RUS var väl genomarbetad. Det lades stora resurser internt men även i dialogen med exempelvis kommunerna och ideell sektor. Detta har bidragit till att vi ser ett tydligt ägarskap för RUS och konkret användning inom förvaltningen Regional Utveckling, där RUS är ett viktigt styrdokument.

”Det är ett levande dokument. Den används mycket och drivs av tjänstemän i hög grad. Alla beslut ska grundas i RUS på olika sätt.”

Även inom Kulturförvaltningen är det vår bild att RUS ses som ett övergripande styrdokument. En viktig utgångspunkt för verksamheten är att kulturen ska utgöra en drivkraft för regional utveckling, såsom det uttrycks i RUS. RUS är således en del i bredare bild av hur man i Skåne ser på kulturområdet.

”RUS och kulturplanen är viktiga styrdokument för oss. Det har varit betydelsefullt att få in kulturen i RUS. Det ger en signal om att politikområdena hänger ihop. Sättet att se på kultur som en viktig del i samhällsutvecklingen och som en fjärde hållbarhetsdimension har funnits tidigare, men att det tydligt finns med i RUS skickar signaler.”

Inom kulturförvaltningen är RUS en grund för samverkan både internt och gentemot kommunerna, där synen på kultur som utvecklingskraft är viktigt.

2.5 Komplext genomförande av RUS som möter flera utmaningar

Inom Regional utveckling finns det en uppfattning att RUS i första hand är ett visionsdokument att utgå ifrån som visar inriktning för arbetet. Som måldokument fungerar det däremot sämre, då målen upplevs ha låg relevans för det operativa arbetet och den ger liten vägledning om prioriteringar och vägval i arbetet. RUS måste alltså operationaliseras på olika sätt, vilket också är intentionen med RUS.

”Svagheten är kanske att den inte är så specifik, inte så spetsig. Men det var en förutsättning för att kunna få fram den. Tror det är bättre att det blivit så här än att det blivit konkret. Den är inte kontroversiell.”

Kontigos bild är att genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin i första hand handlar om att RUS ligger till grund för framtagande av olika regionala strategier, planer och program som relaterar till RUS på lite olika sätt. Inte minst de regionala strukturfondsprogrammen som är viktiga finansierare av regionala utvecklingsprojekt. RUS och dessa regionala strategier som utarbetats med utgångspunkt i RUS, ligger sedan till grund för beslut om finansiering av insatser och insatsernas inriktning.

De regionala strategierna är sedan i varierande grad utgångspunkt för att driva regionala utvecklingsfrågor och insatser, framförallt genom olika forum och samverkansplattformar. Detta ligger i linje med intentionerna i RUS. Det är också dessa mer operativa strategier och handlingsplaner som många aktörer i Skåne i praktiken förhåller sig till. Det är i de regionala forumen och samverkansplattformarna, som ofta leds av Region Skånes personal, som olika aktörer i Skåne möter (delar av) RUS i konkretiserad form.



RUS används också internt i yttranden och remisser av olika slag, där tjänstepersoner kan hänvisa till RUS.

Kontigo ser baserat på intervjuerna med personal inom Regional Utveckling flera utmaningar med att praktiskt arbeta med RUS.

För det första finns idag inte någon tydlig organisation eller plan för genomförandet av RUS. Det saknas också en tydlig övergripande funktion för ledning och styrning som säkerställer att man arbetar med samtliga delar av RUS på ett ändamålsenligt sätt. Ledningsgruppen skulle kunna utgöra en sådan funktion, men Kontigos bild är att den i praktiken inte gör det.

För det andra saknas ett gemensamt förhållningssätt till RUS och generell process för framtagande av regionala strategier för regional utveckling. Det vill säga ett gemensamt arbetssätt för hur RUS ska konkretiseras i andra regionala strategier och planer. Det blir i viss mån upp till olika chefer och tjänstepersoner att utifrån sina roller och uppdrag tolka och använda RUS.

För det tredje är en ytterligare utmaning att hålla RUS levande internt genom omorganisationer och personalbyten. Vi noterar i våra intervjuer en varierande kännedom om RUS och syn på RUS status som styrdokument bland tjänstepersoner. Inte minst finns en skillnad mellan de som varit med och arbetat fram dokumentet och de som tillkommit senare till organisationen.

För det fjärde så är det vår bild att strategier och handlingsplaner för det regionala utvecklingsarbetet inte utarbetas med utgångspunkt i ställningstaganden eller delstrategier i RUS. Utan de strategier och planer som arbetas fram ska på olika sätt relatera och förhålla sig till olika relevanta delar av RUS. Det blir en så kallad bottom up istället för top down ansats i arbetet. Detta behöver inte vara ett problem i sig, men bidrar till att genomförandet av RUS blir otydligt och svårt att överblicka samt följa upp. I viss mån blir det också slumpartat vilka delar i RUS som i praktiken prioriteras.

För det femte så framkommer ett behov av att stärka den interna samordningen mellan förvaltningar, verksamheter och bolag med utvecklingsuppdrag (Innovation Skåne, Business Region Skåne) för att öka kraften i genomförandet. Något som lyfts i intervjuer är den generella utmaningen att få in utvecklingsfrågor i ett bredare sammanhang internt. Något som var en av intentionerna med den ursprungliga genomförandeplanen för RUS.

”Utvecklingsfrågor hänger nära ihop med t.ex. sjukvård, genom att vara ”förebyggande”. Att koppla samman detta är viktigt och något vi kan förstärka. Även innovationsfrågorna borde kunna ligga närmare sjukvården.”

En utmaning som lyfts i många intervjuer här är svårigheten att arbeta ”på tvären” med breda utvecklingsfrågor i en stor och komplex linjeorganisation. Inte minst finns det en utmaning att från Regional Utveckling, som är en liten del av verksamheten, att driva utvecklingsfrågor mot Region Skånes övriga förvaltningar.

Vidare har flera av de vi intervjuat lyft fram att dialogen och samarbetet mellan förvaltning och bolag behöver bli tätare, för att kunna agera mer samlat utifrån olika roller. Utifrån våra intervjuer så är det vår bild att bolagen i många fall utvecklat bra och uppskattade samarbeten med kommunerna. Här bör det finnas erfarenheter och lärdomar att dra.



3 Synen på RUS hos regionala utvecklingsaktörer i Skåne

I detta avsnitt ska vi gå igenom hur olika aktörer i Skåne ser på RUS:ens syfte, innehåll och relevans ur de skånska utvecklingsaktörernas perspektiv.

3.1 Synen på den regionala utvecklingsstrategins syfte, innehåll och relevans

3.1.1 RUS baseras på en gedigen analys och ramar in relevanta utmaningar för Skånes utveckling

Med utgångspunkt i de intervjuer som genomförts är en övergripande bild att RUS uppfattas som ett välskrivet dokument som baseras på en gedigen analys av Skånes aktuella utmaningar och utvecklingsmöjligheter. Som en förlängning av detta resonemang är vår bedömning att de flesta aktörer anser att RUS ramar in relevanta utmaningar för Skånes utveckling. Många menar att grunden för detta var en bred och inkluderande framtagningsprocess.

”RUS bidrar till en gemensam förståelse om vad Skåne är och vad Skåne bör vara”

”Jag tror att den stora styrkan med RUS:en är att den lyft det öppna Skåne och hela Skåne. Det här var första gången när man hade en ambitiös idé där man faktiskt förankrade sitt arbete också. Jag tror det också är det är därför som många ser den som värdefull, i synnerhet som visionsdokument.”

En annan uppfattning som framkommit i synen på RUS, är emellertid att dokumentet i högre grad borde fokuserat på komplexa frågor och samhällsutmaningar, som kräver komplexa lösningar och samhandling över organisatoriska, administrativa och geografiska gränser. Eller kanske snarare tagit bort delar som inte tydligt kräver detta. Denna uppfattning kommer framförallt från personer i olika ledningsfunktioner regionalt och lokalt. Dessa menar att RUS har små möjligheter att vara styrande för verksamheter som styrs genom annan lagstiftning och regelverk och där en aktör har det formella ansvaret med utgångspunkt i detta. Typexempel på sådana verksamheter är hälso- och sjukvård och (grund)skolan.

3.1.2 RUS omfattar områden, insatser och frågor som många aktörer redan arbetar med – men ger svag vägledning i fråga om prioriteringar

”Det öppna Skåne” uppfattas som ett visionärt dokument som är brett och övergripande i sina formuleringar. Därmed upplevs strategin som inkluderande vad gäller perspektiv, frågor och utmaningar som ryms, men även vilka aktörer som ska bidra i det regionala utvecklingsarbetet. Sannolikt är detta ett resultat av den breda och öppna framtagandeprocessen. En intervjuperson beskriver strategin på ett träffande sätt:

”Strategin är så pass öppen så det finns inget politiskt parti som skulle motsätta sig. Alla kan hitta sina hjärtefrågor i den. Det är mer en vision än en strategi.”



(Tjänsteperson, myndighet)

Vi har i många av intervjuerna kommit in på resonemang kring detta faktum – att RUS å ena sidan är bred och inkluderande och är väldigt omfattande över vad som behöver göras i Skåne. Å andra sidan upplevs strategin inte skapa förutsättningar för tydliga prioriteringar i det regionala utvecklingsarbetet. RUS uppfattas alltså som väldigt utförlig i vad som är viktigt för Skånes utveckling men på ett sätt så att "allt" är viktigt och utan någon prioritering mellan de olika delarna.

"Jag tycker att det är viktigt att ha visioner som visar vad man strävar efter. Man har en föreställning om vad man vill uppnå. Men vägen dit är svårare att se när man läser RUS. Finns säkert planer under som styr vägen. Men inte ett tydligt verktyg på det sättet, inte ett styrmedel för prioriteringar."

(Tjänsteperson, myndighet)

Utifrån ett mer administrativt perspektiv kan man säga att RUS omfattar många av de insatser, uppdrag och frågor som utvecklingsaktörerna redan arbetar med och hade genomfört på ett liknande sätt även utan RUS. RUS "stör" på det sättet inte ordinarie verksamheter i någon större utsträckning. Den hamnar inte i konflikt med till exempel nationella uppdrag och riktlinjer eller lokala politiska prioriteringar på något avgörande sätt, utifrån vad vi kan bedöma i intervjuer med såväl myndigheter som kommuner. Samtidigt kunde en RUS med skarpare prioriteringar adderat mer till ordinarie verksamheter och samverka kring olika samhällsutmaningar. Sådär formulerar en informant, som menar att strategin ger svag vägledning i den egna verksamheten, sin syn på RUS:

"Man skulle kunna ha haft en tydligare riktning, till exempel om man skulle fokuserat mer särskilt på målgrupp X eller fråga Y. Men det (RUS) är ju ett politiskt beslut. Det hade fungerat bättre om den var snävare och gav en tydligare riktning för vårt arbete. Det hade kunnat underlätta för att veta vad man ska lägga resurser på."

(Tjänsteperson, myndighet)

En regional utvecklingsstrategi med ännu tydligare prioriteringar och mål än vad som av de flesta aktörer uppfattas vara fallet i "Det öppna Skåne 2030", hade dock ställt stora krav på framtagandeprocessen och den politiska samlingen och förankringen bakom RUS. Det hade också påverkat hur man i regionen arbetar med att genomföra och följa upp RUS. Vissa av de intervjuade aktörerna lyfter även fram potentiella problem i en RUS som är alltför skarp och tydlig i sina prioriteringar och formuleringar. Framförallt att regionala prioriteringar riskerar att stå i kontrast till både lokala och nationella strategier och prioriteringar. Det gör att RUSen blir svårare att arbeta efter. Sådär resonerar en informant i denna fråga rörande ett skarpare och tydligare styrdokument:

"Det hade ställt höga krav på gemensamt ägande, reviderande och så vidare. Jag tror inte RUS:en fungerar så, att man samlas varje år och utvärderar och reviderar. Det skulle kunna vara intressant att ha ett sådant arbete regionalt, men det är ingenting som finns idag."

(Tjänsteperson, myndighet)

Något som framkommit i våra intervjuer är att många praktiker (tjänstemän, strateger, processledare) på både regional och lokal nivå, har svårt att utgå från och relatera till RUS i operativt arbete. Många har fört den typen av resonemang och riktat det som en kritik mot RUS. Kontigos bild är att detta i första hand bottenar i en otydlighet i vad RUS har för status som styrdokument. Utgör RUS grund för och ska ge vägledning i operativa insatser och projekt eller är RUS grund för utveckling av handlingsplaner som ska konkretisera genomförandet? Kontigos tolkning av RUS som



styrdokument i Skåne är det sistnämnda. Men detta är inte tydligt för många av dem som i sitt dagliga arbete utför lokalt och regionalt utvecklingsarbete.

En ytterligare vanlig kommentar i intervjuerna är att RUS är väldigt omfattande i sin beskrivning av vad som ska göras i Skåne för att bidra till den övergripande målbilden. Däremot är RUS otydlig kring frågan om *hur* strategin ska genomföras och hur olika aktörer ska förhålla sig till den. Detta förstärks av den frivilliga karaktär som präglar RUS, där strategin inte har mandat att styra enskilda aktörers verksamheter.

3.1.3 RUS ger en samlad bild av Skånes utmaningar och prioriteringar som grund för påverkansarbete

Vi har i det tidigare stycket målat upp en bild av att synen på RUS är att den är bred och därmed ger relativt begränsad vägledning om inriktning och prioriteringar i det regionala utvecklingsarbetet. Trots detta är det många aktörer som påtalar betydelsen av att RUS har en samlade funktion och fungerar som en utgångspunkt för påverkan nationellt och internationellt. RUS är trots allt ett dokument som visar vad man i Skåne är överens om och ska arbeta mot med gemensamma insatser. Här är det också en styrka i att kunna falla tillbaka på och hänvisa till den breda framtagandeprocessen som ger dokumentet, dess ställningstaganden och strategier en stark legitimitet.

”Skånes roll i förhållande till andra delar i Sverige, vi har en möjlighet att stärka den. Om vi lyckas jobba tillsammans mot en gemensam strategi. Det finns ett värde i en vedertagen strategi som alla jobbar mot.”

(Tjänsteperson, myndighet)

En annan intervjuperson uttrycker liknande tankar på följande sätt:

”Som jag ser det är det framförallt genom att vara identitetsskapande (som RUS skapar mervärden). Den ger, tänker jag, en gemensam grund att samlas kring. Det handlar om hur man positionerar Skåne, att man lyfter vad som är unikt med Skåne och att trycka på att vara globalt attraktiva. Här bidrar RUS:en genom att vara något att samlas kring. En gemensam regional bild är viktigt. Det är också av värde för oss som organisation – att vara del av något större.”

(Tjänsteperson, myndighet)

Vi ser också i flera av våra intervjuer att RUS (och andra regionala strategier) kan användas för att lyfta betydelsen av det regionala utvecklingsperspektivet i lokalt utvecklingsarbete. RUS kan exempelvis bidra till att skapa sammanhang och inriktning för kommunernas utvecklingsarbete. Framförallt i frågor som ligger utanför den kommunala kärnverksamheten och är regionala till sin karaktär, såsom transporter, infrastruktur, arbetsmarknad etc. Flera nämner här Strukturbild Skåne som exempel som knyter an till ställningstagandet att dra nytta av Skånes flerkärniga Ortsstruktur. Flera menar att det arbetet har bidragit till en mer öppen dialog och samverkan kring frågor om hur olika kommuner och orter fungerar ihop och i relation till varandra. Att detta är ett ställningstagande i RUS ger den typen av diskussioner och utvecklingsprocesser legitimitet.

3.1.4 Processen viktigare än dokumentet?

Framtagandet av den regionala utvecklingsstrategin var en bred dialog- och förankringsprocess som var uppskattad av många aktörer.



”Processen att ta fram RUS var väldigt bra, det var kraft och bra möten, diskussioner, återkoppling och så vidare. Processen gav ett bra ingångsvärde att arbeta med RUS. Arbetet med strukturbild Skåne som var del av RUS-processen, stärkte Region Skånes legitimitet hos kommunerna i dessa frågor.”

(Tjänsteperson, kommun)

I våra intervjuer får vi även intrycket att processen att arbeta fram RUS är viktig, kanske viktigare än de slutliga formuleringarna. Detta då processen är det som skapar relationer och tillit till varandra, något som är viktigt att bygga vidare på i det konkreta genomförandet.

”Det är så med de här regionala strategierna, att det är processen som är viktigast. Att skapa medvetenhet och förståelse för varandra. Att beslut fattas som ligger i linje med varandra, att man stödjer varandra och inte motarbetar varandra. Det ska vara en process som pågår, inte bara en strategi och sedan slutar arbetet. Det måste man fortsätta jobba på.”

(Tjänsteperson, myndighet)

”Jag tror alltid att när man tar fram strategier och policies så är det resan snarare än dokumentet som är poängen.”

(Tjänsteperson, myndighet)

En naturlig förlängning av detta resonemang är betydelsen av att underhålla processen, förankringen och samtalet om RUS även efter att själva dokumentet är antaget. Inte minst när man har ett visionärt dokument som ”Det öppna Skåne” som i första hand anger inriktning för det regionala utvecklingsarbetet. Utgångspunkten är vidare att genomförandet av RUS är ett gemensamt åtagande som bygger på att alla aktörer ser sin del och tar ansvar utifrån sina förutsättningar. Det vill säga gör strategin till sin.

”Det handlar om att förstå sin del av den. Det är väldigt viktigt att en RUS blir känd och att man dockar in där man kan. Vi måste få till samverkan och dialog kring den. Det är inte endast Region Skåne som driver RUS, det finns mycket som vi gör som ligger i linje med ställningstaganden i RUS.”

(Tjänsteperson, myndighet)

3.1.5 Skånes eller Region Skånes strategi?

En fråga som kommit upp under intervjuerna är huruvida RUS uppfattas som en strategi för territoriet Skåne eller som Region Skånes strategi. De allra flesta aktörer som intervjuats känner till förutsättningarna och att det är en strategi för hela Skånes utveckling. Dock ser flertalet att det är Region Skåne som äger strategidokumentet, men så att säga utgör en länk till att samverka med Region Skåne.

”Jag tror RUS:en visar vad Regionen jobbar med och därmed hur och med vilka man vill samarbeta. Strategin ger ett uttryck för vad Region Skåne prioriterar. På så sätt påverkar den oss.”

(Tjänsteperson, näringslivsorganisation)



Det är relativt få aktörer utanför Region Skånes organisation som i intervjuerna ser sig som ägare av strategin. Däremot ser man i varierande grad att man har en roll i genomförandet av strategin och att man bidrar till målen.

Utöver att många aktörer primärt ser att det är Region Skåne som är den egentliga ägaren av strategin, tycker vi oss också se en tendens till att tjänstemän på högsta ledningsnivå i de organisationer vi intervjuat inte är starka ägare av RUS. Ägarskapet är många gånger starkare hos de som arbetar aktivt med de regionala utvecklingsfrågorna.

3.2 Målen som drivkraft för regionalt utvecklingsarbete

Den regionala utvecklingsstrategin har en svag formell status som styrdokument. Det finns annan lagstiftning och förordningar som refererar till RUS. Exempelvis ska de regionala strukturfondsprogrammen baseras på prioriteringar i de regionala utvecklingsstrategierna och kommunernas översiktsplaner ska förhålla sig till RUS. Dock är riktlinjerna inte skarpare än så vilket innebär att andra aktörer mer eller mindre kan välja vad de vill förhålla sig till och använda.

Detta innebär att målen i den regionala utvecklingsstrategin är tydligt förankrade och formulerade på ett sätt som ger riktning och drivkraft i det regionala utvecklingsarbetet.

3.2.1 Ställningstaganden i RUS fyller en funktion som inriktningsmål i det regionala utvecklingsarbetet

Utifrån de intervjuer som Kontigo gjort får vi bilden av att de fem ställningstagandena i RUS fyller en funktion som inriktningsmål för det regionala utvecklingsarbetet. Tre ställningstaganden framstår som relativt vanligt förekommande att aktörerna förhåller sig till:

- Skåne ska bli en stark hållbar tillväxtmotor
- Skåne ska dra nytta av sin flerkärniga Ortsstruktur
- Skåne ska vara globalt attraktivt

Detta reflekterar också att det är inom politikområdet regional utveckling – och nära relaterade områden såsom arbetsmarknad, näringsliv, transport och infrastruktur, högre utbildning – som RUS:en har störst relevans.

Ställningstagandet *Skåne ska erbjuda framtidstro och livskvalitet* framstår som viktigt och äger tydlig relevans för aktörer inom framförallt kulturområdet samt inom idéburen sektor. Samtidigt upplevs ställningstagandet som alltför generellt formulerat av många aktörer för att äga relevans och tyngd. Ställningstagandet *Skåne ska utveckla framtidens välfärdstjänster* är det ytterst få aktörer som förhåller sig till alls. En bidragande orsak är sannolikt att stora breda välfärdsområden som hälso- och sjukvård och skolan, inte är engagerade (involverade) i det regionala utvecklingsarbetet eller förhåller sig till målen i RUS. Verksamheter och aktörer inom dessa sektorer styrs istället i stora delar genom särskild lagstiftning, förordningar och riktlinjer och utvecklas i andra professionella sfärer och forum.

Kontigos samlade bild utifrån intervjuerna är att den övergripande målbilden "Det öppna Skåne" tillsammans med de fem ställningstagandena har en stark förankring i regionen och ses som relevanta övergripande mål för strategin. Detta beror på att målen arbetats fram i en bred process



och utgår ifrån den analys som ligger till grund för RUS och Skånes utvecklingsmöjligheter. Vår samlade bild är att de övergripande målen ger riktning i det regionala utvecklingsarbetet och att aktörerna har förhållandevis lätt att förhålla sig till dessa och hitta stöd i målen för sitt eget utvecklingsarbete. Så här ser en informant på målens relevans för regional samverkan och utvecklingsarbete.

”De är en bra kombination av samhällsutmaningar och de regionala styrkeområdena.”

(Tjänsteperson, myndighet)

Kontigos bild är vidare att delstrategierna i RUS också har en roll som en sorts mer detaljerade inriktningsmål och prioriteringar i det regionala utvecklingsarbetet. Delstrategierna ger främst legitimitet för att långsiktigt göra insatser för att främja olika sakfrågor och motiverar att det är viktigt att satsa på olika områden. Exempel som nämns i intervjuer är bland annat satsningarna på ESS och MAX IV, social innovation och samhälls-entreprenörskap, kultur som drivkraft för regional utveckling etc.

3.2.2 Det finns inslag av målkonflikter som inte hanteras

Ett flertal aktörer lyfter fram i intervjuer att det finns målkonflikter mellan olika delar i RUS som inte hanteras. Det förs heller inget resonemang kring eventuella målkonflikter i strategin. Många menar vidare att dessa målkonflikter också präglar det regionala utvecklingsarbetet i stort.

Inte minst är det flera av kommunerna – men även andra företrädare för både regionala och nationella aktörer – som lyfter mer principiella frågor rörande regional utveckling och det regionala utvecklingsuppdraget. Är det den regionala utvecklingspolitikens uppgift att verka utjämnande mellan delar av länet som har skilda utvecklingsförutsättningar? Eller ska den regionala utvecklingspolitiken utgå ifrån ekonomisk-geografiska teorier som stipulerar att främjandeinsatser bör stärka utvecklingen i de större städerna och befintliga agglomerationer för att få störst effekt (i form av tillväxt)?

RUS uppfattas inte vara tydlig ifråga om strategin och det regionala utvecklingsarbetet ska stödja insatser och utbyggnad av funktioner och infrastruktur i alla delar av Skåne. Eller om den i själva verket ger stöd för att fokusera på några kärnor och verka för ett så effektivt nyttjande av resurser och funktioner som möjligt?

3.2.3 Resultatmålen är inte förankrade och upplevs ha låg relevans som styrmedel

RUS innehåller så mycket som 29 stycken resultatmål som är kopplade till de fem olika ställningstagandena. Det är emellertid få aktörer och individer som känner till eller över huvud taget förhåller sig till dessa mål. Det har även framkommit i utvärderingen att dessa resultatmål tillkom sent i processen och därmed i praktiken inte var en del av framtagandeprocessen. De är därmed inte förankrade hos utvecklingsaktörerna på samma sätt som flera av ställningstagandena och delstrategierna i RUS.

De aktörer som i intervjuer refererar till resultatmålen ser vidare att dessa har relativt svag relevans för konkreta insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Bilden är att de i första hand beskriver olika aspekter av den regionala utvecklingen i Skåne, men är svåra att koppla till konkreta insatser.



”Målen är på en för översiktlig nivå, jag kan inte ta till mig av dem. Det finns Ingen översättning från metanivå till konkreta aktiviteter.”

(Tjänsteperson, myndighet)

Vi uppfattar i några av intervjuerna att några av resultatmålen kan användas till andra strategier vilket ger en harmonisering av målstrukturer mellan RUS och andra strategier. Men den generella bilden är att resultatmålen inte ses som särskilt relevanta – vare sig som drivkraft, styrning eller uppföljning – för det regionala utvecklingsarbetet. De bryts sällan eller aldrig ner i andra strategier eller i uppföljning av verksamheter.

3.3 Upplevda styrkor och svagheter i RUS som styrdokument för regionalt utvecklingsarbete

Vi ska här sammanfatta synen på RUS som styrdokument i det regionala utvecklingsarbetet.

Till identifierade styrkor med RUS hör:

- RUS uppfattas generellt som ett välformulerat dokument som ramar in relevanta utmaningar och utvecklingsmöjligheter för Skåne
- Framtagandeprocessen uppfattas generellt som bred och inkluderande, vilket skapat förutsättningar för ett brett ägarskap (som dock måste förvaltas i genomförandeprocessen!)
- En bred och inkluderande inriktning och ställningstaganden som knyter an till breda samhällsutmaningar och utvecklingsmöjligheter, gör att många aktörer kan förhålla sig till RUS och hitta sin roll i genomförandet

Till identifierade svagheter med RUS hör:

- RUS svaga formella status som styrdokument gör att aktörer kan ”välja” de delar av RUS som passar dem och välja bort det som inte är prioriterade mål och områden för deras egen verksamhet.
- RUS uppfattas också som omfattande och komplext med sammantaget 31 delstrategier och 29 resultatmål. Detta bidrar också till att aktörer väljer delar att förhålla sig till.
- Strategin resonerar inte kring eller hanterar inneboende målkonflikter, vilka även består i genomförandet av det regionala utvecklingsarbetet
- Strategin är otydlig kring *hur* aktörer ska förhålla sig till RUS
- Resultatmålen är relativt okända och mycket svagt förankrade i regionen. Uppföljningen ses i bästa fall som en intressant produkt, men tydliggör glappet mellan RUS som övergripande strategi och det operativa regionala utvecklingsarbetet

Sammantaget finns både viktiga styrkor och svagheter i ”Det öppna Skåne” som styrdokument, vägvisare och samlade kraft i det regionala utvecklingsarbetet. Kontigo menar att strategin ger en god grund och förutsättningar för det regionala utvecklingsarbetet, men också att det krävs en tydlig



process och organisering av genomförandet för att åstadkomma en utveckling i enlighet med övergripande mål och ställningstaganden.

4 Användning och genomförande av RUS i Skåne – utvecklingsaktörernas perspektiv

4.1 Genomförandet sker främst i olika samverkanskonstellationer

Det regionala utvecklingsarbetet genomförs primärt i olika former av samverkanskonstellationer och partnerskap med olika grad av organisering (t.ex. samverkansforum, projekt etc.), formella uppdrag och koppling till RUS.

Det finns en mängd olika forum och samverkanskonstellationer som hanterar olika sakfrågor med relevans för RUS. Vi får dock inte bilden av att organiseringen av det regionala utvecklingsarbetet formats med utgångspunkt i RUS ställningstaganden eller delstrategier. Detta beror möjligen på att det inte finns någon egentlig ledningsfunktion för RUS i Skåne som kan bidra med en systemsyn och helhetsperspektiv med utgångspunkt i RUS. Skånskt ledningsforum skulle kunna ha en sådan funktion men har det i praktiken inte, utan hanterar andra typer av frågor.

Inte heller finns det någon institutionaliserad organisering av genomförandet av RUS utanför Region Skåne. Detta är en skillnad gentemot till exempel Västra Götaland som organiserat genomförandet delregionalt genom kommunalförbunden (samt även genom sin struktur med regionala noder och plattformar för utveckling och tillväxt). Skånes organisering är som jämförelse mer nätverksbaserad och organiserad i olika partnerskap.³

RUS ger vidare ett intryck av att vara ett konsensusdokument, där alla parter är överens om vad som ska göras i samverkan. Men det finns även viktiga maktdimensioner och konfliktytor i genomförandet av RUS och det regionala utvecklingsarbetet/ utvecklingspolitiken (vilket inte är unikt för Skåne). Detta manifesteras av att många processer som ofta benämns samverkan och dialog, i själva verket innefattar förhandlingar och konflikt mellan olika aktörer. Detta är en logisk följd av att det finns inneboende målkonflikter i RUS och att det konkreta genomförandet av insatser återstår att forma genom ett samspel mellan olika aktörer. RUS är också explicit i att det är upp till utvecklingsaktörerna att göra detta.

Vidare sker genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin genom olika aktörers ordinarie verksamheter och uppdrag. Det är upp till respektive aktör att avgöra i vilken utsträckning den regionala utvecklingsstrategin får genomslag i verksamheten.

³ Johansson, Jörgen (2010) *Regionkommuner och kommunal självstyrelse – politiska utmaningar i relationen mellan lokalt och regionalt*. I von Bergmann-Winberg m.fl. *Flernivåstyrning framgångsfaktor för kommuner, regioner och staten*.



Kontigo menar att genomförande och implementering av RUS i Skåne, både i sin styrningsteori och i praktiken, präglas av en tydlig så kallad bottom-up styrning (till skillnad från top-down styrning). Detta avspeglas dels i den breda framtagandeprocessen för RUS. Dels i att det är upp till aktörerna att i genomförandet förhålla sig till och använda RUS samt avsaknaden av formell organisationsstruktur för genomförande av RUS. Forskning visar att strategier som präglas av bottom-up ansatser är vanligare inom områden där aktörer är relativt överens om målen, men där det finns en hög grad av osäkerhet kring hur målen ska uppnås. Det omvända förhållandet gäller för top-down ansatser.⁴ Vi har tidigare konstaterat att de övergripande målen för RUS har en relativt stark förankring bland olika utvecklingsaktörer. Huruvida detta talar för ett effektivt genomförande av RUS i Skåne är en empirisk fråga. Men RUS tar tydligt ställning i att underifrånperspektivet och samhandling är en viktig utgångspunkt för det regionala utvecklingsarbetet.

4.2 För myndighetssektorn har RUS betydelse i utformning av strategier och för inriktning i regional samverkan

De statliga myndigheterna har flera viktiga roller i det regionala utvecklingsarbetet. De är djupt involverade i olika samverkanskonstellationer och insatser konkreta insatser. För sektorsmyndigheterna och Länsstyrelsen handlar det om att säkerställa och anpassa nationella mål, riktlinjer och uppdrag till regionala förhållanden. De har också myndighetsutövande roller som komplement till utvecklingsuppdragen. Lärosätena har viktiga funktioner som ansvariga för den högre utbildningen och forskning. Gemensamt för de statliga aktörerna är att de på olika sätt är beroende av väl fungerande regional samverkan och relationer för att stärkas i sina nationella uppdrag.

Kontigos bild är att myndigheterna använder och förhåller sig till RUS på i huvudsak två sätt. För det första anpassar aktörerna sina egna strategier till den regionala utvecklingsstrategin i relevanta delar. Dels är det viktigt att förhålla sig till RUS, men framförallt andra regionala strategier som emanerar från RUS, för att stärka förutsättningarna att utveckla sin regionala samverkan. Detta då dessa strategier är vägledande för eller utgår ifrån arbetet i regionala samverkansplattformar, partnerskap och projekt. Länsstyrelsen har här en speciell roll i det att man i vissa fall har regeringens uppdrag att ta fram regionala strategier och driva utvecklingen inom vissa områden. Ibland överlappar dessa uppdrag och områden med de som Region Skåne har i sin roll som regionalt utvecklingsansvarig aktör.

Två citat får belysa dessa båda perspektiv.

”RUS:en ligger mer i bakgrunden än att jag arbetar med den tydligt. Det är mer när vi tar fram nya strategier som vi tar fram och arbetar med den. Det är när vi samverkar med Region Skåne som Region Skåne tar fram strategin.”

”Den underlättar för oss. Vi har ju varit med och gett input till RUS:en. Det är viktigt att vi ligger i linje med varandra. Det underlättar samverkan. Det ligger i alla aktörers intresse.”

(Tjänsteperson, myndighet)

⁴ OECD (2013) *The Nature of Policy Change and Implementation: A Review of Different Theoretical Approaches*



Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de regionala prioriteringarna och strategierna bara är en del av myndigheternas samlade uppdrag och verksamhet. Det är med andra ord inte enbart RUS som man har att förhålla sig till utan även nationella mål, riktlinjer och uppdrag. Det är i många fall en svår balansgång att hantera internt. De regionala strategierna ligger inte högst i den interna hierarkin av styrdokument.

”Vi har RUS:en som ett strategiskt dokument, inte någonting som vi måste följa.”

(Tjänsteperson, myndighet)

Det är en stor styrka de gånger regionala prioriteringar och strategier sammanfaller med nationella mål, uppdrag och riktlinjer. Flera poängterar också att innehållet i RUS eller andra strategier som tagits fram i breda förankringsprocesser är slumpartat. Det är mål, inriktningar och prioriteringar som arbetas och mejslas fram successivt och ska vägas mot olika aktörers uppdrag och verksamheter.

”Vi hade nog gjort det vi gör ändå, men vi hade haft betydligt svårare att få det engagemanget från Region Skåne för våra frågor om vi inte hade haft RUS. Både RUS:en och andra nationella dokument benämner ju utmaningar, och det är inte så konstigt att det sammanstämmer med andra dokument. Vårt uppdrag är ju att titta på våra nationella mål och uppdrag men sedan anpassa det till den regionala nivån.”

(Tjänsteperson, myndighet)

4.3 Implementeringen av delar av RUS är tydlig i de delregionala kommunala samarbetsorganen

I Skåne har kommunerna själva tagit initiativ till att förnya och utveckla det delregionala samarbetet. Kommunerna i nordvästra Skåne har bildat vad som kallas Familjen Helsingborg, i sydvästra Skåne finns Malmö-Lundregionen, i sydöstra hörnet av Skåne finns SÖSS och i nordöstra Skåne finns Skåne Nordost. Inget av dessa samarbetsorgan är formella kommunalförbund, men de har successivt fördjupat sitt samarbete inom olika områden och blivit allt viktigare parter i det regionala utvecklingsarbetet. Parallellt med detta bedriver Kommunförbundet Skåne en rad aktiviteter tillsammans med Region Skåne och Länsstyrelsen inom ramen för det regionala utvecklingsarbetet.

Det är vår bild från intervjuerna att RUS har en betydelse på en övergripande strategisk nivå i samtliga fyra delregionala samarbeten som utgår ifrån de fyra hörnen i Skåne. De strategidokument som samarbetsorganen för kommunerna arbetat fram, tar i valda delar sin utgångspunkt i den regionala utvecklingsstrategin. Vissa delar av RUS bryts på detta sätt ner från regional till delregional nivå. Därefter till olika sektorer och kommuner på den lokala nivån genom det mellankommunala samarbetet. Citatet nedan belyser detta:

”Den finns med i vårt arbete, men RUS:en är egentligen på en för hög nivå för många av de praktiska frågor som vi jobbar med, men den finns med som ett strukturdokument. Sedan tror jag att vi använder den mer i vissa sammanhang, såsom exempelvis vissa aspekter av den i inom ramen för fysisk planering, med det flerkärniga perspektivet.”

Vår bild är att de delregionala samarbetena utgår ifrån vissa av ställningstagandena (som uppfattas som mål) och vissa av delstrategierna inom ramen för sitt samarbete. Framförallt handlar det om att



delar av RUS implementerats i strategidokument som ligger till grund för samarbetet. Det är främst perspektiv på det flerkärniga Skåne som fått genomslag i det delregionala samarbetet. Samarbetsorganen kan vidare använda ställningstaganden och målbilder för att driva vissa frågor mellan kommunerna. RUS används också i vissa fall som ett faktaunderlag, för att ta ställning till remisser och göra prioriteringar samt på olika sätt motivera till satsningar.

Bland annat drivs inom ramen för SÖSK ett projekt med stöd av Tillväxtverket att utveckla Ystads roll som regional kärna – vilket ligger i linje med ställningstagandet i RUS om att dra nytta av Skånes flerkärniga orsstruktur. SÖSK har också antagit ett långsiktigt mål om att arbeta strategiskt och drivande med infrastrukturfrågor så att sydöstra Skåne får ta bättre del av satsningarna i regionen. En utgångspunkt för detta är att kommunerna behöver vara beredda på att avstå vissa satsningar för att vinna helheten, vilket knyter an till ställningstagandet om det flerkärniga Skåne.

Vidare har Malmö-Lundregionen också utvecklat strategier med utgångspunkt i idén om flerkärnighet, och inte minst Trelleborgs kommun har bejakat detta. Detsamma gäller också för Skåne Nordost och Familjen Helsingborg.

4.4 De enskilda kommunerna har olika sätt att förhålla sig till RUS

Kontigo har genomfört intervjuer med ett urval av kommunerna rörande hur de ser på, förhåller sig till och använder RUS. Det är tydligt att kommunerna har olika sätt att förhålla sig till RUS och regionalt utvecklingsarbete i sin egen verksamhet.

De kommuner som haft förmåga och vilja att göra RUS till del i sin egen strategiutveckling har kunnat använda den och haft relativt stor nytta av delar av RUS. De kommuner som haft den förmågan har kunnat hitta kraft och styrka i RUS. Det finns några sådana exempel bland de kommuner vi intervjuat, såsom Trelleborg och Ystad. Framförallt är det vår bild att RUS påverkat förhållningssätt, hur man ser på sin roll i ett större regionalt perspektiv som sedan kan utgöra grund för samverkan. Det har påverkat hur man jobbar med att föra dialog och påverka både internt och externt i kranskommunerna.

Vi ser vidare en skiljelinje mellan större och mindre kommuner. De mindre kommunerna är något mer adaptiva i förhållande till RUS och andra regionala strategier generellt. Medan de större kommunerna i första hand är mer angelägna om att driva sina egna utvecklingsfrågor och har även resurser för att göra detta. Användningen av RUS blir då avgörande om man hittar stöd i RUS och andra strategier. Det handlar således om en skillnad i såväl kommunens egna resurser och förmåga och perspektiv på sin roll i regional samverkan.

Något som framkommer som en brist i genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin, och även i många andra regionala strategier, är att för många av kommunerna är Skåne inte den relevanta samverkansytan, utan man söker samverkan utifrån mer funktionella samband. Då är Skåne som geografi underordnat.

Vidare är det vår bild att strategier och planer som ligger under RUS, har en mer praktisk betydelse för kommunernas regionala samverkan, där genomförandet av RUS är kopplat till andra strategier och processer. Något som framkommer som försvärande för kommunerna att engagera sig i regional samverkan är mängden strategier, planer, forum och nätverk. Detta skapar otydlighet för kommunerna och bidrar till att man fokuserar ännu starkare på planer och samverkansforum som



har konkret nytta för den egna verksamheten. Ur den stora mängden strategier emanerar vidare ett mycket stort antal samverkansplattformar, nätverk och processer som kommunerna har svårt att prioritera mellan. Detta gäller generellt för kommunerna, men är svårast att hantera för de mindre kommunerna där enskilda personer kan hantera ett mycket stort antal frågor.

4.5 Utförarorganisationer i det regionala utvecklingsarbetet ”måste” förhålla sig till RUS

Vi har i utvärderingen intervjuat ett urval av organisationer som på olika sätt bidrar i det regionala utvecklingsarbetet, dels aktörer som verkar för näringslivsutveckling och dels företrädare för den idéburna sektorn. Dessa är viktiga utförare av regionala utvecklingsinsatser.

Vi kan mot bakgrund av intervjuerna konstatera att organisationerna använder dels RUS, men också andra regionala strategier som ligger under RUS, som viktiga dokument att förhålla sig till framförallt när det gäller att söka medel för utvecklingsinsatser. Aktörerna är i hög grad beroende av att förhålla sig till regionala strategier och prioriteringar för att hitta finansiering, både från regionala finansiärer men också för medfinansiering för nationella och internationella medel.

Vår bedömning är emellertid att det är få organisationer som använder RUS operativt, i bemärkelsen använder RUS som utgångspunkt för att ta fram egna strategier eller egna handlingsplaner. Naturligtvis finns undantag. RUS ligger exempelvis till grund för det idrottspolitiska programmet som arbetats fram av Skånes Idrottsförbund. Aktörerna som arbetade fram strategin förhöll sig till de fem ställningstaganden i arbetet men utan att fördjupa sig i detaljerna.

Många av aktörerna ser också att de i sitt dagliga arbete bidrar till RUS:ens måluppfyllelse, till exempel när det gäller folkhälsa, kultur, livskvalitet och det öppna Skåne när det gäller idéburna sektorer. Näringslivsorganisationerna lyfter fram Hållbar tillväxtmotor och innovation som viktiga områden där man bidrar.

Det konkreta genomförandet av RUS och samverkan uppfattar aktörerna sker inom ramen för olika forum och plattformar samt konkreta projekt. Dessa styrs och utvecklas i första hand genom andra regionala strategier, planer och överenskommelser som ligger under RUS.

Från idéburen sektor framhålls att Skåne generellt är bra på samverkan med idéburna organisationer, vilket också bekräftar att idéburen sektor involverades på ett bra sätt under framtagandeprocessen. Samverkansmodellen (Överenskommelsen Skåne) framhålls som en viktig plattform och ett arbetssätt som är unikt nationellt enligt många av de intervjuade aktörerna. Skåne var 2010 först i landet med en regional överenskommelse mellan den offentliga och idéburna sektorn. Överenskommelsen reviderades året efter RUSen hade färdigställts och omfattar idag alla idéburna organisationer i Skåne och de aktörer som vill kan ansluta sig till överenskommelsen. I framtagandeprocessen skedde en mognad i region Skånes organisation framhålls exempelvis. Det fanns en plattform redan innan RUS-arbetet började. Att denna existerade, lyfts i kontexten RUS och ideell sektor, fram som en viktig förklaring till varför RUS-processen utformades på ett sätt så att det idag existerar en annan inställning till social innovation och till den ideella sektorn.



5 Synen på Region Skåne i rollen som samordnare för RUS

Många av de aktörer som vi intervjuat lyfter komplexiteten i Region Skånes roll som samordnare för den regionala utvecklingsstrategin och det regionala utvecklingsarbetet. Man har stor respekt för denna komplexitet.

Det finns en mängd olika åsikter om Region Skånes roll och hur väl man fungerar som samordnare av den regionala utvecklingsstrategin. Vi har här valt att summera ett antal framgångsfaktorer som vi utifrån intervjuerna menar beskriver förutsättningar för att Region Skåne ska bedriva ett framgångsrikt samordnande arbete:

- Att i sin ledarroll ha förmåga att lyssna in behov och vad som skapar nytta hos olika aktörer, och därefter anpassa sin roll efter situation. Värdegrunden i RUS handlar om att alla utvecklingsaktörer ska bidra till det regionala utvecklingsarbetet och en viktig utgångspunkt är att andra aktörer än Region Skåne ska vara utförare av insatser. Ibland kan det dock handla om att Region Skåne ska en drivande och utförande roll, men framförallt att också ta ett steg tillbaka när andra aktörer i systemet har bättre förutsättningar att vara utförare.
- Att ha förmåga att arbeta med kontinuitet och uthållighet i genomförandet. Samverkan, relationer och tillit tar tid att bygga upp. Flera av de samverkansprocesser som idag i intervjuer lyfts som framgångsexempel, har utvecklats och etablerats under mer än tio år. Såsom strukturbild Skåne, kultursamverkan och överenskommelse med idéburen sektor. Detta talar starkt för kontinuitet i det regionala utvecklingsarbetet med långsiktiga satsningar där personal ges förutsättningar och resurser att driva långsiktigt utvecklingsarbete.
- Intern samordning och stringens på Region Skåne i strategiarbete, processer och projekt. Det måste finnas en logik i vilka planer och processer som arbetas fram, hur de arbetas fram, hur de förhåller sig till RUS och varandra etc. Då är det sedan enklare för andra aktörer att förhålla sig till dessa.
- Strategier och planer i kombination med tydlig processledning och resurser. För att genomföra strategier och planer krävs en process som beskriver vägen mot uppsatta mål och en aktiv och kompetent processledning. Ofta hänger det på faktorer som kompetens och legitimitet hos processledaren om samverkan ska fungera. Vidare är ett regionalt erbjudande och resurser för att genomföra insatser som olika aktörer har nytta av, en faktor som driver regional samverkan. Som exempel nämns av framförallt många kommuner det arbetssätt som utvecklats av flera av bolagen inom Business Region Skåne.
- Det är viktigt att Region Skåne såsom regionalt utvecklingsansvarig aktör själva tar ansvar för att hålla RUS levande genom att integrera den i sin egen organisation och arbeta aktivt med utgångspunkt i RUS (på ett sätt som syns för andra utvecklingsaktörer!). Det finns en viss besvikelse hos vissa aktörer att Region Skåne inte i större utsträckning underhåller resultatet av den förankringsprocess som gjordes när RUS:en togs fram. Slutligen är det många aktörer som lyfter fram att det är viktigt att högsta politiska och tjänstemannaledningen på Region Skåne är bärare och ägare av strategin. Då vinner RUS automatiskt stark legitimitet.



6 Synen på förbättringspotential i genomförandet av RUS

I detta kapitel sammanfattar vi synen på förbättringspotential i genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin som förmedlats i de intervjuer vi genomfört.

6.1 ”Strategidjungeln” under RUS skapar otydlighet för många aktörer

Under RUS finns en stor mängd regionala strategier, planer och program som adresserar specifika politik- och insatsområden. För många aktörer – inklusive Region Skåne – är det ofta otydligt vad dessa har för status, hur de relaterar till varandra etc. Mängden regionala styrdokument skapar komplexitet i sig och svårighet att överblicka *vad som styr* och *på vilket sätt*. Citatet nedan är representativt för vad många aktörer förmedlar i intervjuer:

”Jag tycker det blir lite förvirrande med alla underdokument och strategier, uppföljningar. Blir svårt att veta vad som styr, det blir otydligt. Hierarkin mellan RUS och andra dokument, vad är det som styr?”

Detta bidrar även till att olika aktörer förhåller sig till det som passar den egna organisationen, och i övrigt strävar efter att de egna strategierna i bästa fall inte ska gå i motsatt riktning som de regionala strategierna (inklusive RUS).

Den *täta strategidjungeln* är särskilt ett problem för kommunerna och myndigheter med breda uppdrag, som därmed har många olika regionala strategier och program att förhålla sig till.

Det är framförallt Region Skåne som står bakom framtagandet av regionala strategier, men även Länsstyrelsen genom olika nationella uppdrag. Mot bakgrund av intervjuerna i utvärderingen finns ett stort behov av att tydliggöra arbetet med och kommunikation kring strategier och planer. Men även generell kunskapsproduktion i form av rapporter och analyser som i sig kan innehålla fristående slutsatser och rekommendationer för det regionala utvecklingsarbetet. Förbättringsarbetet består såsom Kontigo uppfattar det framförallt i att:

- Tydliggöra nomenklatura för regionala styrdokument samt deras status och relation till RUS och till varandra
- Tydliggöra åtaganden och hur olika aktörer ska förhålla sig till och agera utifrån dokumenten
- Begränsa mängden regionala strategier och planer
- Tydliggöra skillnaden mellan regionala styrdokument (strategier och planer) å ena sidan och kunskapsunderlag (rapporter, analyser och utvärderingar) å den andra



6.2 Tolkningsfunktion för vad RUS är och hur den ska användas

Det har lyfts i många intervjuer att det är otydligt hur RUS ska genomföras och användas. Något som också blir uppenbart genom de många olika bilder av vad RUS är och hur den bör fungera som förts fram i denna utvärdering.

Flera har lyft behovet av en "tolkningsfunktion" för RUS, som en av de intervjuade kallade det. En guide som visar hur den ska eller kan implementeras i regionala strategier och verksamhetsplaner. Det är viktigt att det finns en stringens i detta för att RUS ska brytas ner på ett logiskt sätt genom olika strategier och planer till konkret handling.

Vidare är det viktigt att behålla andemeningen med RUS som ett visionsdokument och förhållningssätt med fokus på samhandling. RUS anger i första hand riktning, pekar på utmaningar och drivkrafter, snarare än att vara en handlingsplan i sig med tydliga aktiviteter och förändringssteg. Det är viktigt att tydliggöra och ha det perspektivet med sig i genomförandet – vad innebär det att ha en RUS som är värderingsstyrd. Det handlar då om att förhålla olika insatser till ställningstaganden som flerkärnighet, hållbar tillväxtmotor etc. och tillhörande delstrategier samt motivera hur olika insatser bidrar till dessa ställningstaganden.

6.3 Kommunikationen kring och berättelsen om RUS behöver förstärkas

Många av de som vi intervjuat ser positivt på den översyn av RUS som utvärderingen är en del av. Detta då det upplevs som att RUS blivit lite bortglömd och inte är ett levande dokument på samma sätt som när den antogs. Det finns ett generellt behov av att förstärka berättelsen om RUS och resultatet av det regionala utvecklingsarbetet.

"Den är aldrig mer aktuell än vad man använder den till. Jag försöker påminna mig om politiker eller tjänstemän i Region Skåne hänvisar till RUS i några sakfrågor. Nu har det blivit så att vi pratar mer om det som pågår för stunden."

Att förstärka levandegöra RUS kan göras på olika sätt. Många aktörer har pratat om betydelsen av att utveckla en digital kommunikationsplattform för RUS. Men också genom olika forum hålla RUS levande genom samtal, uppföljning och återkoppling.

6.4 Koppla finansiering och resurser till de frågor och forum där man vill se en utveckling

Samtal och dialog är en viktig grund för långsiktig och effektiv samverkan, inte minst för att lära känna varandra och bygga tillit mellan aktörer och individer som tillsammans ska åstadkomma förändring. Det är dock även viktigt att koppla finansiering till de frågor och de samverkanskonstellationer där man vill åstadkomma en utveckling. Detta är viktigt för att initiera insatser och kunna agera med mer kraft inom områden där det saknas insatser. Detta är särskilt viktigt i de frågor som utgör kärnan i det regionala utvecklingsarbetet, nämligen de utmaningar och frågor som inte ägs av en enskild aktör utan där lösningarna behöver utvecklas i samverkan mellan aktörer.



”Måste kopplas till finansiering och skarpa projekt för att få extra kraft. Annars blir det pratklubbar. Måste vara tydligare att det leder fram till något utbyte och konkret nytta.”

6.5 Förbättrat lärande och gemensamma arbetssätt

Det finns ett behov av att förstärka lärandet mellan de olika samverkansplattformarna för att överföra framgångsrika koncept och lärdomar mellan olika delar av det regionala utvecklingsarbetet. Det finns en stor mängd partnerskap och samverkansplattformar, som har olika syften och mål och som har kommit olika långt i sitt arbete. Kommunikationen och lärandet mellan dessa är ofta svag. Det finns ett utvecklingsbehov rörande hur man kan organisera samverkan mellan olika regionala aktörer och hur man kan organisera arbetet i de samverkansplattformar som finns.

6.6 Behov av en regional styrnings- och ledningsfunktion

Flera av de som vi intervjuat, framförallt personer som har en ledningsfunktion och/eller ett regionalt uppdrag lyfter betydelsen av att ha en systemsyn och överblick över insatser och processer med koppling till RUS. Flera påtalar betydelsen av att arbeta aktivt tillsammans i genomförandet på en övergripande strategisk nivå. Exempelvis i någon typ av ledningsfunktion eller styrgrupp där de mest centrala aktörerna som står bakom RUS ingår. Det är också viktigt att denna konstellation har rätt sammansättning av personer på samma (beslutsfattande) nivå.

6.7 En revidering av RUS bör förhålla sig till Agenda 2030

Regionerna kommer framöver att få en tydligare roll i genomförandet av Agenda 2030 framöver. Vi kan vidare se att finansärer med flera idag i allt större utsträckning lyfter betydelsen av att förhålla sig till Agenda 2030. I viss mån förhåller sig RUS till Agenda 2030 redan idag.

Utifrån våra intervjuer i denna utvärdering har aktörerna kommit olika långt i detta arbete. Många – framförallt kommunerna – har kommit längre än Region Skåne i detta arbete. Det är därför viktigt för Region Skåne att lyssna in och förhålla sig till hur andra aktörer arbetar med frågorna innan man påbörjar en revidering av RUS med utgångspunkt i Agenda 2030.

De flesta aktörer ser det som en naturlig sak att i en översyn av RUS och eventuell revidering av strategin, se över denna i relation till de globala hållbarhetsmålen i Agenda 2030. Många aktörer ser positivt på detta. En viktig utgångspunkt bör vara att se över vad man i Skåne kan bidra med i relation till de globala målen och vilka av dessa som är relevanta i ett regionalt utvecklingsperspektiv.

Det är dock Kontigos bild utifrån intervjuerna att grundinställningen hos många aktörer är att det inte behövs någon omfattande revideringsprocess av RUS, utan att grunderna i RUS är bra och fortsatt relevanta.



7 Sammanfattning och slutsatser

I detta kapitel sammanfattar vi resultaten från de tidigare avsnitten.

7.1 Region Skånes implementering och genomförande av RUS

7.1.1 Ambitiös genomförandeplan – men arbetet har tappat fart och organiseringen otydligt

I samband med antagandet av RUS togs en ambitiös handlingsplan för hur Region Skånes skulle arbeta med genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Planen innehöll tydliga riktlinjer, insatsområden, aktiviteter och ansvarsfördelning. Planen togs fram av Regiondirektören på uppdrag av Regionstyrelsen. Genomförandet organiserades med en koncernövergripande styrgrupp på högsta tjänstemannanivå, en intern stöd/koordinatorfunktion samt bred referensgrupp.

Efterhand har implementeringen och genomförandet av RUS tappat fart. Någon uppdaterad handlingsplan för RUS efter det första året har inte tagits fram av Regiondirektören. Ansvaret för genomförandet av RUS ligger idag under Regional Utveckling och genomförandet är idag otydligt. Av den interna organisationen återstår koordinator och referensgrupp bestående av medarbetare på Regional Utveckling.

7.1.2 I praktiken svag styrning mot RUS på koncernnivå

RUS utgör idag primärt ett styrdokument för Regionala Utvecklingsnämnden och de verksamheter som ligger under RUN, men inte för verksamheten som helhet. RUS är inte grund för övergripande budget- och verksamhetsstyrning på koncernnivå, såsom det uttrycks i den interna genomförandeplanen för RUS som togs fram 2014. RUS fanns heller inte med som underlag i Region Skånes planeringsdirektiv inför budgetåret 2018. Dock återfinns delar av RUS:ens mål och formuleringar i olika delar av budget, verksamhetsplan och årsrapportering för andra förvaltningar än Regional Utveckling. Budget och VP för Region Skåne ska följa de övergripande strategierna, däribland RUS. I dagsläget är RUS en av många olika strategier och planer som så att säga möts i den verksamhetsövergripande planeringen och budgetprocessen. RUS är inte det överordnade styrdokumentet för Region Skåne, till vilket VP och budget ska bli en konkretisering. En utmaning som lyfts är att RUS är svår att arbeta med i konkret verksamhetsplanering samt svår att mäta och följa upp.

7.1.3 Varierat ägarskap i koncernledningen, starkt ägarskap inom Regional Utveckling och Kultur

Vi kan mot bakgrund av de intervjuer som genomförts konstatera att det är varierad kännedom om och varierat ägarskap för RUS i den högsta koncernledningen på Region Skåne. Det finns också delvis olika åsikter om vilken roll RUS bör ha i verksamheten.

Flera uttrycker på olika sätt att RUS har en roll i att adressera de stora strategiska frågorna som kräver samverkan mellan olika aktörer eller mellan olika förvaltningar inom Region Skåne. Flera intervjupersoner pekar på potentialen i RUS som ett samlande dokument för Region Skåne internt,



för att kunna arbeta med frågor av övergripande karaktär och samhällsutmaningar såsom folkhälsa, kompetensförsörjning etc. Företrädare för hälso- och sjukvårdsverksamheten ser också relevanta kopplingar mellan de regionala utvecklingsfrågorna och hälso- och sjukvården. Men på en övergripande strategisk nivå förs inte den typen av diskussioner om konkret samverkan mellan hälso- och sjukvården och regional utveckling. Inte heller yttrar sig kopplingarna i det dagliga eller operativa arbetet. Det upplevs vara en brist att inte fler eller större delar av Region Skånes verksamhet är aktivt involverade i det regionala utvecklingsarbetet.

Regionala utvecklingsnämnden och förvaltningen för Regional Utveckling har i praktiken fått ansvar för att genomföra och ta ansvar för helheten i RUS. En styrka med RUS som styrdokument är att den legitimerar det som görs inom det regionala utvecklingsuppdraget och att arbetet utgår ifrån lag och styrs genom förordning. Kontigos bedömning är att det finns ett tydligt ägarskap för RUS och konkret användning inom förvaltningen Regional Utveckling, där RUS är ett viktigt styrdokument. Även inom Kulturförvaltningen är det vår bild att RUS ses som ett viktigt övergripande styrdokument och legitimering av att kulturen ska utgöra en drivkraft för regional utveckling, såsom det uttrycks i RUS.

7.1.4 Flera interna utmaningar i genomförandet

Inom Regional Utveckling finns det en uppfattning att RUS i första hand är ett visionsdokument att utgå ifrån som visar inriktning för arbetet. Som måldokument fungerar det däremot sämre, då målen upplevs ha låg relevans för det operativa arbetet och den ger liten vägledning om prioriteringar och vägval i arbetet. RUS måste alltså operationaliseras på olika sätt, vilket också är intentionen med RUS.

Genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin sker i första hand genom att RUS ligger till grund för framtagande av olika regionala strategier, planer och program som relaterar till RUS. Dessa ligger sedan till grund för beslut om finansiering av insatser och insatsernas inriktning.

De regionala strategierna är sedan i varierande grad utgångspunkt för att driva regionala utvecklingsfrågor och insatser, framförallt genom olika forum och samverkansplattformar. Det är i de regionala forumen och samverkansplattformarna, som olika aktörer i Skåne möter RUS i konkretiserad form.

Kontigo ser baserat på intervjuerna med personal inom Regional Utveckling flera utmaningar med att praktiskt arbeta med RUS.

1. Det saknas en tydlig organisation eller plan för genomförandet av RUS samt övergripande funktion för ledning och styrning som säkerställer att man arbetar med samtliga delar av RUS på ett ändamålsenligt sätt.
2. Det saknas ett gemensamt förhållningssätt till RUS och generell process för framtagande av regionala strategier för regional utveckling. Det vill säga ett gemensamt arbetssätt för hur RUS ska konkretiseras i andra regionala strategier och planer.
3. Det är en utmaning att hålla RUS levande internt genom omorganisationer och personalbyten.
4. Strategier och handlingsplaner utarbetas inte med utgångspunkt i ställningstaganden eller delstrategier i RUS, utan de strategier och planer som arbetas fram ska på olika sätt



relatera och förhålla sig till olika relevanta delar av RUS. Detta bidrar till att genomförandet av RUS blir tydligt och svårt att överblicka samt följa upp.

5. Det finns ett behov av att stärka den interna samordningen mellan förvaltningar, verksamheter och bolag för att öka kraften i genomförandet. RUS betraktas av många som en bra utgångspunkt för att arbeta "på tvären" i organisationen, men processerna för att göra detta är en brist.

7.2 Inställningen till RUS:ens innehåll och inriktning är i grunden positiv hos många aktörer i Skåne

Många aktörer i Skåne är i grunden positiva till "Det öppna Skåne 2030". Detta beror främst på att inriktning och målbilder arbetats fram i en bred process och baseras på en gedigen analys av Skånes utmaningar och utvecklingsmöjligheter. Såväl framtagningsprocess som perspektiv i RUS är inkluderande och öppet – vilket speglar den övergripande målbilden. Den övergripande målbilden och ställningstagandena har en stark förankring bland aktörer i regionen.

Det är dock Kontigos bild att det är ett relativt svagt aktivt ägarskap för RUS i de högsta ledningarna hos de centrala utvecklingsaktörerna i regionen. Ägarskapet är många gånger starkare hos många aktörer och individer som arbetar aktivt med genomförande av regionala strategier och insatser.

7.3 RUS ramar in relevanta frågor men är svår att omsätta i operativ verksamhet

RUS är bred och omfattande, den innefattar områden och frågor som många av aktörerna redan arbetar med och hade arbetat med även utan RUS. På detta sätt ramar RUS in relevanta områden. Den andra sidan av myntet är då att RUS ger liten vägledning till prioriteringar mellan insatser i det regionala tillväxtarbetet. Strategin resonerar heller inte kring eller hanterar inneboende målkonflikter.

RUS ger i första hand stöd till aktörer att arbeta med vissa sakfrågor och perspektiv. I vissa delar tillför RUS också spets och mervärde utöver det aktörerna ändå hade arbetat med. Tydligast är detta nog för det flerkärniga Skåne, vilket är ett perspektiv som fått bred spridning och tillämpning i planering och utvecklingsarbete.

7.4 Otydligt genomförande och struktur för att genomföra RUS

Det saknas i praktiken en tydlig genomförarorganisation och struktur för att genomföra RUS. Den interna genomförandeplan för RUS som togs fram av Region Skåne har inte implementerats. Det finns heller inte någon länsövergripande ledningsfunktion eller styrgrupp för RUS som kan bidra med systemsyn. Det har tagits fram en stor mängd regionala strategier, program och handlingsplaner som på olika sätt förhåller sig till RUS, men de utgår inte konsekvent från en logisk nedbrytning av RUS:ens olika delar, från ställningstaganden till delstrategier.



För att åstadkomma en utveckling i linje med RUS är så kallad *strategy alignment*, det vill säga logik och stringens mellan olika strategier och genomförande en viktig funktion. Vår bild är att de regionala strategier som tas fram normalt utgår ifrån RUS, men inte att det finns ett gemensamt förhållningssätt eller metodik för hur RUS ska brytas ner i andra strategier och handlingsplaner. Det saknas idag ett gemensamt synsätt kring vad det innebär att implementera eller förhålla sig till RUS i utformningen av regionala strategier eller i verksamhetsplaner. Det finns heller ingen process för hur regionala strategier arbetas fram och hur dessa förhåller sig till RUS. Mängden regionala strategier som ligger under RUS, ses som ett problem i sig som bidrar till otydlighet kring *vad som styr vad*.

Det är vanligt att aktörer förhåller sig till RUS i sitt eget arbete med strategiutveckling så att de egna strategierna å ena sidan inte ligger i konflikt med RUS och kan hämta stöd i regionala prioriteringar å den andra. Framförallt förhåller man sig till RUS med utgångspunkten att man söker stöd för de frågor man själv vill driva och som stärker det egna uppdraget. RUS har på så sätt en frivillig karaktär och aktörer kan i någon mån välja och välja bort vilka frågor man vill arbeta med.

RUS och andra strategier under RUS ses emellertid som en viktig länk för dialog och samverkan med främst Region Skåne, men även andra. Detta gäller särskilt de aktörer som är beroende av regional samverkan och finansiering i sina uppdrag. En tydlighet i agerande från Region Skåne som regionalt utvecklingsansvarig aktör rörande finansiering och investeringar, process- och projektutveckling i linje med ställningstaganden och delstrategier i RUS, blir därför centralt för att åstadkomma en styrning och utveckling i linje med RUS intentioner. Det framstår som viktigt att Region Skåne tar sitt ansvar som regionalt utvecklingsansvarig och agerar i enlighet med RUS intentioner och inriktning.

Begränsade resurser i det regionala utvecklingsarbetet gör att samordning av ordinarie resurser är en viktig funktion i det regionala utvecklingsarbetet. Det är viktigt att på ett tydligare sätt koppla finansiering till genomförandet av RUS och insatser.

7.5 Synen på förbättringspotential i genomförandet av RUS

I detta kapitel sammanfattar vi synen på förbättringspotential i genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin som förmedlats i de intervjuer vi genomfört.

”Strategidjungeln” under RUS skapar otydlighet för många aktörer. Under RUS finns en stor mängd regionala strategier, planer och program som adresserar specifika politik- och insatsområden. För många aktörer – inklusive Region Skåne – är det ofta otydligt vad dessa har för status, hur de relaterar till varandra etc. Mängden regionala styrdokument skapar komplexitet i sig och svårighet att överblicka *vad som styr vad och på vilket sätt*. Detta bidrar även till att olika aktörer förhåller sig till det som passar den egna organisationen, och i övrigt strävar efter att de egna strategierna i bästa fall inte ska gå i motsatt riktning som de regionala strategierna (inklusive RUS). Förbättringsarbetet bör bestå i att:

- Tydliggöra nomenklatura för regionala styrdokument samt deras status och relation till RUS och till varandra
- Tydliggöra åtaganden och hur olika aktörer ska förhålla sig till och agera utifrån dokumenten



- Begränsa mängden regionala strategier och planer
- Tydliggöra skillnaden mellan regionala styrdokument (strategier och planer) å ena sidan och kunskapsunderlag (rapporter, analyser och utvärderingar) å den andra

Det behövs en tolkningsfunktion för vad RUS är och hur den ska användas, då det idag saknas ett gemensamt förhållningssätt och metod för hur RUS ska konkretiseras och brytas ned i regionala strategier – en guide som visar hur den ska eller kan implementeras i regionala strategier och verksamhetsplaner. Det är viktigt att det finns en stringens i detta för att RUS ska brytas ner på ett logiskt sätt genom olika strategier och planer till konkret handling.

Förstärk kommunikationen kring och berättelsen om RUS, detta då det upplevs som att RUS blivit lite bortglömd och inte är ett levande dokument på samma sätt som när den antogs. Det finns ett generellt behov av att förstärka berättelsen om RUS och resultatet av det regionala utvecklingsarbetet.

Koppla finansiering och resurser till de frågor och forum där man vill se en utveckling. Detta är viktigt för att initiera insatser och kunna agera med mer kraft inom områden där det saknas insatser. Detta är särskilt viktigt i de frågor som utgör kärnan i det regionala utvecklingsarbetet, nämligen de utmaningar och frågor som inte ägs av en enskild aktör utan där lösningarna behöver utvecklas i samverkan mellan aktörer.

Det finns potential för förbättrat lärande och att utveckla gemensamma arbetssätt, mellan de olika samverkansplattformarna för att överföra framgångsrika koncept och lärdomar mellan olika delar av det regionala utvecklingsarbetet. Det finns en stor mängd partnerskap och samverkansplattformar, som har olika syften och mål och som har kommit olika långt i sitt arbete. Kommunikationen och lärandet mellan dessa är ofta svag. Det finns ett utvecklingsbehov rörande hur man kan organisera samverkan mellan olika regionala aktörer och hur man kan organisera arbetet i de samverkansplattformar som finns.

Det finns ett behov av en regional styrnings- och ledningsfunktion, som kan tillföra en systemsyn och överblick över insatser och processer med koppling till RUS. Detta är även betydelsefullt för att lyfta frågan om genomförandet av RUS till högsta strategisk nivå.

En revidering av RUS bör förhålla sig till Agenda 2030, men det finns inte ett behov av – eller stöd för – någon omfattande revideringsprocess. Det är i processen viktigt för Region Skåne att lyssna in och förhålla sig till hur andra aktörer arbetar med frågorna innan man påbörjar en revidering av RUS med utgångspunkt i Agenda 2030. En viktig utgångspunkt bör vara att se över vad man i Skåne kan bidra med i relation till de globala målen och vilka av dessa som är relevanta i ett regionalt utvecklingsperspektiv.

7.6 RUS blir vad aktörerna i Skåne gör den till!

RUS har en svag formell status som styrdokument. Det handlar därför om att åstadkomma relevans och skapa ett engagemang för mål, prioriteringar och inriktning i RUS. Därefter att aktörerna är konsekventa i sina prioriteringar utifrån den gemensamma inriktning som man kommit överens om.



Vidare är det vår bild att det inte finns ett enhetligt sätt för hur Region Skåne i sitt regionala utvecklingsuppdrag ska använda RUS som styrdokument i utvecklingen av regionala strategier för regionens utveckling. Det vill säga det finns inget enhetligt arbetssätt för hur RUS ska komma till användning i praktiken.

Kontigos bedömning är att RUS bör ligga som en bottenplatta som pekar ut riktningen. Konkretiseringen bör ske genom framtagande av verksamhetsinterna och regionala strategier.

Den första menar vi handlar om målstyrning, uppföljning och mätbarhet. Här upplever vi en kulturskillnad mellan förvaltningen Regional Utveckling och stora delar av övriga koncernen. Möjligen bottnar detta i att förvaltningen Regional Utveckling inte kan "producera" regional utveckling på liknande sätt som hälso- och sjukvården kan producera sjukvårdstjänster. Konsekvensen blir att Regional Utveckling blir mer målande och beskrivande i målsättningar och uppföljning, medan andra delar av koncernen är mer konkret ifråga om indikatorer och nyckeltal.

Den andra är att RUS av många betraktas som ett bra ramverk för att arbeta mer på tvären och utmaningsdrivet inom Region Skåne. .

