

Utvärdering av Skånes regionala utvecklingsstrategi ”Det öppna Skåne 2030”

Syntesrapport: Sammanfattning, slutsatser
och rekommendationer

Innehåll

1	Rapportens inriktning	4
1.1	Övriga delrapporters inriktning	4
1.2	Metod och genomförande.....	5
2	Den regionala utvecklingsstrategins förutsättningar att göra skillnad	7
2.1	Mervärdet av strategin	8
2.2	Strategins ägarskap	9
2.3	Strategins styrande förmåga	10
2.4	Strategins aktualitet över tid	10
3	Struktur och förändringslogik för RUS.....	12
3.1	RUS följer i huvudsak kraven i den nya förordningen	12
3.2	Det finns behov av att se över struktur och mål i RUS för ökad ändamålsenlighet	13
3.3	Samlad bedömning: en bra grund men kan utvecklas för att göra tydligare skillnad	15
4	Användning och genomförande av RUS.....	17
4.1	Region Skånes implementering och genomförande av RUS.....	17
4.2	Upplevda styrkor och svagheter i RUS som styrdokument för regionalt utvecklingsarbete.....	19
4.3	Genomförandet sker främst i olika samverkanskonstellationer.....	20
4.4	Många aktörer förhåller sig till RUS i utformning av strategier	21
4.5	Synen på Region Skåne som samordnare för RUS.....	23
4.6	Synen på förbättringspotential i genomförandet av RUS	23
4.7	RUS blir vad aktörerna i Skåne gör den till!	24
5	Samhandling inom ramen för RUS	26
5.1	Fallstudie 1: Strukturbild för Skåne	26
5.2	Fallstudie 2: Kompetenssamverkan Skåne (KoSS)	30
5.3	Slutsatser rörande samhandling.....	33
5.4	Lärdomar från samverkansplattformarna.....	33
6	Utvärdering av RUS – övergripande slutsatser	35
6.1	Styrande förmåga	35
6.2	Ägarskap	35
6.3	Aktualitet över tid.....	36
6.4	Mervärden	37
7	Rekommendationer	38
7.1	Tydligare strategihierarki är nödvändig för styrförmågan	38
7.2	Kommunicera de mervärden som uppstår i genomförandet av utvecklingsstrategin	38
7.3	Påbörja diskussionen om vem inom Region Skåne som har ansvar för RUS	38
7.4	Öka närvaron av den regionala utvecklingsstrategin vid diskussionerna i skånskt ledningsforum	38
7.5	Intern- och extern kommunikationsplan bör tas fram	39



7.6	Arrangera en årligt återkommande strategidag.....	39
7.7	Betrakta RUS som bottenplatta - tydliggör mervärden i handlingsplaner	39



1 Rapportens 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 en syntesrapport som, i enlighet med punkt 4 ovan, sammanfattar de övriga delrapporterna.

1.1 Övriga delrapporters inriktning

Delrapport 1 har fokus på den regionala utvecklingsstrategins *struktur och förändringslogik*, med utgångspunkt i följande frågor:

- Är Skånes RUS strukturerad på ett sätt som bidrar till dess möjligheter att nå sina syften, samt i enlighet med gällande lag och förordning?
- Skapar RUS:ens struktur goda förutsättningar för aktörernas arbete med den regionala utvecklingen?
- Fungerar RUS:ens mål och driver de "genomförandet" av RUS?
- Vilka möjligheter till uppföljning ger RUS?

Delrapport 2 har fokus på *användning och genomförande* av den regionala utvecklingsstrategin, utifrån följande frågor:

- 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

Delrapport 3 fokuserar på samhandling i genomförandet av RUS. De frågeställningar som varit vägledande för arbetet med denna delrapport är:

- Vilka aktörer ingår i samverkan? Varför dessa aktörer och hur har de valts ut?
- Vilka är målen? Hur följs målen upp och utvärderas?
- Hur ser ansvarsfördelningen ut mellan aktörerna?
- Hur genomsyrar hållbarhetsperspektivet arbetet?
- Vilka är styrkor och svagheter i samverkan?
- Hur kan arbetet förbättras?

1.2 Metod och genomförande

Underlaget till utvärderingen baseras på ett stort antal individuella intervjuer, fokusgrupper och möten med ett stort antal personer som på olika sätt arbetar med genomförandet eller berörs av den regionala utvecklingsstrategin. Underlaget utgörs även av ett stort antal dokument, strategier, planer etc. De som intervjuats är:

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
	Politik
	<ul style="list-style-type: none"> • Regionstyrelsen och Regionala utvecklingsnämnden
Kommunal nivå	Kommunförbundet Skåne
	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
<ul style="list-style-type: none"> Handelskammaren, Krinova, Livsmedelsakademin, IUC Syd, Nätverket idéburen sektor, Open Skåne, Skåneidrotten, Coompanion, Winnet, Folkets hus och parker

I arbetet har vi gjort en granskning av RUSens struktur och logik med utgångspunkt i en förändringsteori, det vill säga hur det är tänkt att RUS ska fungera och påverka i det regionala utvecklingsarbetet. Vidare har Kontigo även granskat 45 styrdokument inom följande områden:

- Relevanta interna strategier/planer och verksamhetsplaner
- Särskilda uppdrag och direktiv till avdelningar/enheter
- Budget och fördelning/prioritering av utvecklingsmedel
- Strategier och planer för regionalt utvecklingsarbete i Skåne

Analysen består av en kvalitativ granskning av dokument kopplat till den regionala utvecklingsstrategin och dess olika ställningstagande och delstrategier.



2 Den regionala utvecklingsstrategins förutsättningar att göra skillnad

Regionalt utvecklingsarbete handlar i stor utsträckning om att koordinera samverkan mellan aktörer mot gemensamma syften och mål.¹ En utmaning som uppmärksammades i början av 2000-talet men som fortfarande gäller är att den organisation som tilldelats det regionala utvecklingsansvaret bara i begränsad utsträckning har mandatet att driva samverkan mellan aktörer inom den regionala utvecklingspolitiken.² Vid sidan av ekonomiska styrmedel begränsas den regionala utvecklingsansvarigas styrmedel i huvudsak till nodala verktygsmedel – att samla, samverka och övertyga.³ Den regionala utvecklingsansvariga organisationen har att förhålla sig till det som i forskningslitteraturen benämns som "collaborative governance" (översatt; samverkande styrning). En term som understryker att styrning inte sker genom traditionella makthierarkier utan genom just samverkan mellan aktörer.⁴

I den tidigare förordningen (2007:713) om regionalt tillväxtarbete står att: *"Det regionala utvecklingsprogrammet ska utarbetas i samråd med kommuner och landsting. Samråd bör också ske med näringsliv och organisationer. Programmet ska ligga till grund för samverkan mellan kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsliv och organisationer. /.../ Samordningen ska ske i samverkan med kommuner och landsting. Samordning bör även ske med näringsliv, organisationer och statliga myndigheter."* I den nu gällande förordningen (2017:583) om regionalt tillväxtarbete står: *"Den regionala utvecklingsstrategin ska utarbetas i samverkan med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Strategin ska förankras väl lokalt och regionalt. Även näringslivet och de civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan. /.../ Den som har ansvaret för det regionala tillväxtarbetet ska samordna insatserna för genomförandet av den regionala utvecklingsstrategin. Samordning ska ske med berörda kommuner, landsting samt länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och de civila samhällets organisationer i länet ska erbjudas möjligheter till samverkan."*⁵

Även om Region Skåne från regeringen har ett tydligt uppdrag att framarbete och genomföra den regionala utvecklingsstrategin i Skåne, har Region Skåne inget mandat att utkräva samordning av de aktörer som enligt förordning bör bidra till den regionala utvecklingsstrategin. Arbetet med Skånes regionala utvecklingsstrategi kan därför anses vara förknippat med ett arbete som liknar "collaborative governance".

1 Stadsregioner och landsbygdsregioner – en assymetrisk regionaliseringslogik. I: Regionala tillväxtpolitiska utmaningar

– behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar? Tillväxtanalys PM 2017:10. Östersund: Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

2 Lindström B. (2005). "Regionalpolitiken som tillväxtpolitik. Retorik och substans i den regionala utvecklingspolitiken". ITPS, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Östersund.

3 Sørensen E., Lidström A., Sandkjer Hanssen G. (2015). "Conditions for Political Leadership in Pluricentric Scandinavian Regions". Scandinavian Journal of Public Administration 2015 (19) 4, ss. 111–129.

4 Emerson, K., Nabatchi, T. och Balogh, S. (2012). "An Integrative Framework for Collaborative Governance". Journal of Public Administration Research and Theory, 22 (1).

5 Svensk författningssamling (2007:713): "Förordning (2007:713) om regionalt tillväxtarbete" och Svensk författningssamling (2017:583): "Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete".



Enligt vår uppfattning finns det flera utgångspunkter som alla är viktiga för genomförandet av en strategi grundad i "collaborative governance" ska "lyckas". Vi kommer i det nedanstående kapitlet ge vår bild av hur en strategi som är beroende av samverkande styrning och som gör skillnad kan se ut. Fyra förutsättningar vi ser som centrala är:

- Strategins mervärde; En strategis mervärde handlar om dess förmåga att identifiera och peka ut strategiska utmaningar som kräver flera av regionens aktörers samverkan och prioriterade uppmärksamhet för att kunna mötas. Mervärdet skapas av att aktörerna var för sig inte skulle välja att eller klara att prioritera eller möta dessa utmaningar.
- Strategins ägandeskap; En väl utvecklad regional strategi har en bredd av aktörer som ställer sig bakom strategins val och prioriteringar. Ägarskapet för genomförandet av strategin delas av många. I vilken utsträckning som aktörer i regionen upplever att de har ett ägarskap till strategin sätts vanligen redan i framtagningsprocessen och förstärks under strategins genomförandefas.
- Strategins styrande förmåga; Strategins förmåga att påverka andraplaner, strategier och program som formellt och informellt också styr utvecklingsarbetets i regionen påverkas i huvudsak av de två tidigare punkterna – dvs. av strategins förmåga att skapa ett mervärde för utvecklingsarbetet och dess ägarskap. En strategis styrande förmåga relaterar till hur väl strategin direkt eller indirekt bidrar till genomförandet av aktiviteter och vägval inom ramen för det regionala tillväxtarbetet. Det kan exempelvis handla om i vilken grad som arbetsgrupper vid beslut om insatser för sina verksamheter relaterar till strategin. Det kan också handla om hur strategin påverkar andra. För att en strategi ska vara möjlig att styra efter krävs att genomförandet av aktiviteter inom strategin är uppföljningsbara och att aktiviteterna är möjliga att justera om utvecklingen går mot annat håll än den önskvärda.
- Strategins aktualitet över tid; En väl fungerande strategi måste förändras med sin omvärld. Den ideala strategin förmår också förmedla sitt bidrag till regionens aktörer så att resultaten från de gemensamma ansträngningarna blir synliga. En strategi som visar resultat och genomförs med full insyn antar vi har större möjlighet att stärka samhandling i en region jämfört med en strategi vars resultat inte lyfts fram och där genomförandet inte upplevs som öppet för alla.

Vi är medvetna om att ovanstående förutsättningar inte baseras på något officiellt recept på hur en väl utformad och fungerande strategi ska se ut. Däremot ges i litteraturen om "collaborative governance" liksom i litteraturen om "multilevel governance" (översatt; flernivåstyrning) stöd till de förutsättningar vi presenterar.^{6,7,8}

2.1 Mervärdet av strategin

En strategis genomförande påverkas av i vilken utsträckning aktörerna i en region känner ett ägarskap för strategin, i vilken mån som strategin ses som styrande och i vilken grad som strategin

6 Hermelin, B., Wänström J. (2017). "Att organisera för regional utveckling – erfarenheter från regionbildning i Östergötland". Rapport 2017:17. Centrum för kommunstrategiska studier.

7 Halvtidsutvärdering av de regionala tillväxtprogrammen. A 2006:013. Östersund: Institutet för tillväxtpolitiska studier.

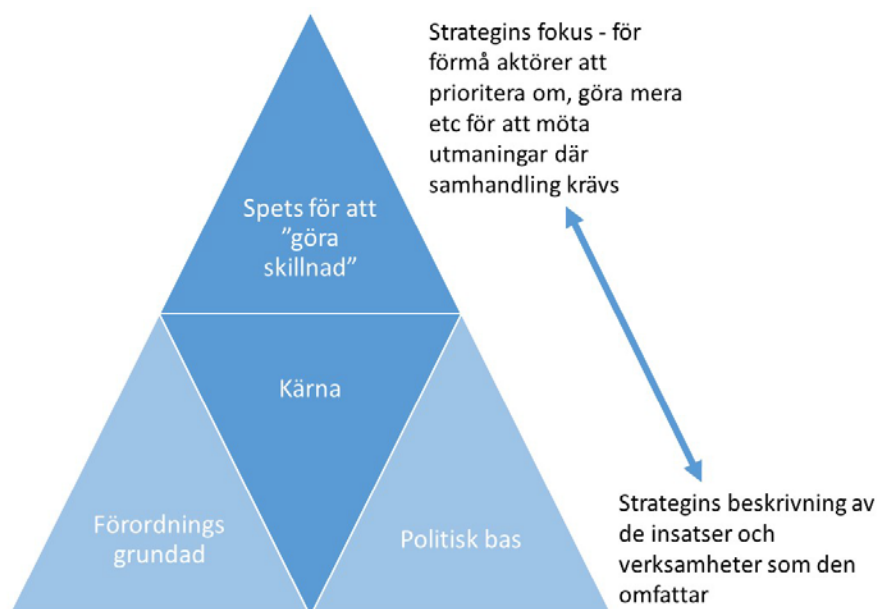
8 Piattoni, S. (2010). "The theory of multi-level governance: conceptual, empirical, and normative challenge's", Oxford University Press



upplevs som aktuell över tid. Av betydelse för alla dessa aspekter är hur aktörerna anser att strategin bidrar till ett mervärde för det egna och det gemensamma utvecklingsarbetet.

Innehållet i svenska regionala utvecklingsstrategier kan enligt Kontigo delas upp i två typer av insatser. Insatser som "måste göras" vilka rör aktörernas ordinarie uppdrag enligt förordningen samt insatser som har sin grund i politikens ambition med regionen respektive insatser som "bör göras". Den första kategorin insatser (*gör-insatser*) placerar vi i strategins kärna enligt figur 1 nedan. Denna typ av insatser är viktiga för det regionala utvecklingsarbetet men kännetecknas vanligtvis av insatser som lika gärna kan göras av organisationerna var för sig utan samverkan eller likafullt hade genomförts i samverkan även om de inte inkluderats i den regionala utvecklingsstrategin. Den andra typen av insatser återfinns i vad vi i figur 1 kallar för strategins spets. Dessa "bör-insatser" representerar sådana insatser som kräver en samverkan och som är beroende av att man strategiskt identifierar dem och gemensamt överenskommer vad som krävs av aktörerna för att möta dem.

Figur 1. Illustration av den ideala strategin med en kärna och en spets



En ideal strategi hanterar enligt Kontigo frågor och utmaningar inom både strategins kärna och spets. Det innebär att den ideala strategin både möter formella uppdrag som kommer till aktörer i regionen där aktörerna ser synergieffekter av ett gemensamt arbete och politiska "krav" på att berätta om vad man gör för att skapa den målbilden som det regionala tillväxtarbetet styr mot. Samtidigt måste en ideal strategi också presentera hur de utmaningar man ännu inte möter eller har uppdrag kring ska kunna nås genom gemensamma satsningar som kräver att territoriets aktörer samlas till en bred samhandling.

2.2 Strategins ägarskap

Litteraturen kring "collaborative governance" pekar på att ett gemensamt ägande, är en nyckelfaktor för att nå framgång i processer som kännetecknas av samhandlad styrning.⁹ Vi tror att strategier som lyckas med att visa på ett tydligt mervärde har enklare att nå fram till ett gemensamt ägarskap för strategin, relativt strategier där mervärdet av de gemensamma insatserna är otydligt. Vi anser att ägarskapet för strategin ges redan i framtagandet, och i synnerhet i dess förmåga att identifiera de utmaningar och frågor där samverkan krävs, och stärks i genomförandet. Förankringen av strategins alla delar är självklart viktig för ett lyckat genomförande. Men vi tror att förankringen är särskilt viktig för insatser som inryms i strategins spets. Förankringen av insatser som rör strategins kärna är viktig för aktörerna ska uppleva att deras verksamheter synliggörs i strategin. Inte minst har detta betydelse då synbarheten i strategin är argument för finansiering från den utvecklingsansvariga organisationen, strukturfonder osv. Utan denna bredd i uppslutning bland aktörerna är vår bedömning att det sannolikt är svårt att få med aktörerna i det mer utmanande förankringsarbete som rör strategins spets – var ska den ligga, och vilka krav som strategins genomförande ställer på de berörda aktörerna t.ex. när det gäller uthållighet, omprioritering eller fokusering.

2.3 Strategins styrande förmåga

En idealstrategi ska enligt oss stödja aktörer i regionen vid val och prioriteringar av insatser. För verksamheter som relaterar till strategins kärna finns bland aktörerna i regionen oftast redan utarbetade styr- och uppföljningssystem som exempelvis verksamhetsplanering, budgetprocesser, verksamhetsberättelser, årsredovisningar, andra strategier med statligt utformade krav på uppföljning, osv. I den ideala strategivärlden skulle aktörernas uppföljningssystem docka i och mata ut relevant information till ett samlat regionalt styr- och uppföljningssystem för insatser i strategins kärna. Även om ett sådant system knappast kommer utvecklas under överskådlig tid är det ändå viktigt för styrningen av insatserna i regionala strategier att hitta former för att få information om vilka insatser och vilken finansiering som exempelvis kommunerna räknar in som insatser i den regionala strategins kärna. Att aktörerna har gemensamma definitioner för vad som är insatser inom den regionala utvecklingsstrategin och vad som är insatser utanför strategin anser vi sett till ett styrperspektiv är viktigt att tydliggöra. Det är också väsentligt att vara tydlig kring hur den regionala utvecklingsstrategin påverkar handlingsplaner, program och andra strategier och hur utvecklingsstrategin själv påverkas av andra styrdokument. Att synliggöra "vad-styr-vad" i den regionala styrdokumentfloran är en viktig förutsättning för att tydliggöra vad den regionala utvecklingsstrategin är tänkt att påverka. Kraven på styr- och uppföljningssystem ser annorlunda ut för de delar av strategin som rör dess spets. Här saknas vanligtvis ett samlat styr- och uppföljningssystem bland aktörerna. Ett sådant system behöver i någon mening skapas för att kunna styra insatser med bäring mot spetsen i strategin. Styrningen och uppföljningen i spetsen måste vara relevant utifrån de perspektiv där strategin ska göra skillnad. Huvudfokus i denna del av styrningen bör ligga på att få aktörerna att faktiskt göra något de annars inte skulle ha gjort. Styr- och uppföljningssystemen bör utgå från utmaningsrelaterade ambitioner och mål.

2.4 Strategins aktualitet över tid

⁹ Ansell, C., Gash, A., (2007). " Collaborative Governance in Theory and Practice". Journal of Public Administration Research and Theory, V.18, nr. 4, 2008, ss. 543–571.



En idealstrategi skapar engagemang bland aktörer i regionen. Det gör den genom utmaningsdrivna mål som då de uppnås har bidragit till önskade effekter i det regionala förändringsarbetet. Den ideala strategin förmår också att justera sina insatser då mål som strategin kortsiktigt styr mot inte verkar uppnås eller om ändrade omvärldsförhållanden kräver förändrade insatser. Eftersom "collaborative governance" primärt sker genom nodala verktyg är det viktigt att processledningen av strategin tillskapar former för att kontinuerligt "påminna" aktörerna om det gemensamma ägarskapet. Detta då "minnet" hos aktörerna vad man gemensamt kommit överens om att genomföra vanligtvis är bättre under strategins första år, jämfört med det "minne" aktörerna har längre in i genomförandefasen. För att samhandla kring förändring är det av betydelse att aktörerna hela tiden ser och förstår vilka prioriteringar som görs för att nå framgång i strategins spets och vad de kommer att innebära för den egna organisationens vägval och insatser. Här är återigen processledningen av den regionala strategin av betydelse.



3 Struktur och förändringslogik för RUS

3.1 RUS följer i huvudsak kraven i den nya förordningen

I förordningen om regionalt tillväxtarbete 2017:583 ställs ett antal krav på den regionala utvecklingsstrategin. Utifrån frågeställningen om RUS:ens struktur är utformad i enlighet med förordningen är följande paragrafer i förordningen enligt Kontigo de viktigaste:

- RUS:en ska vara en samlad och sektorsövergripande strategi och innehålla mål och långsiktiga prioriteringar
- RUS:en ska bidra till samverkan lokalt, regionalt, nationellt och internationellt
- RUS:en ska utgå från en analys av de särskilda regionala förutsättningarna liksom av funktionella samband inom och mellan län och olika orter
- Strategin ska bygga på samverkan och förankring lokalt och regionalt, även med näringslivet och civilsamhället
- RUS:en ska beakta ett antal angivna europeiska, nationella och regionala strategier och program
- RUS:en ska löpande uppdateras

Det är Kontigos bedömning att Det öppna Skåne 2030 är en samlad och sektorsövergripande strategi. Strategin innehåller olika typer av mål och prioriteringar. Den fråga vi ska återkomma till nedan handlar främst om huruvida vi kan hävda att Skånes RUS verkligen innebär att det regionala tillväxtarbetet ges förutsättningar för långsiktiga prioriteringar. Förordningstexten är i det sammanhanget inte mer precis än vad som nämnts här, så den ger inget tydligt stöd för huruvida vi ska bedöma om RUS:en i Skåne möter förordningens krav på att ge långsiktiga prioriteringar eller inte. Vi återkommer därför i den diskussionen i kommande sektioner i detta avsnitt.

Kontigo menar att RUS:ens struktur är väl förankrad och ger förutsättningar för samverkan inom Skåne och mellan olika regionala och nationella aktörer. Detta får bedömas tydligt i linje med förordningens krav.

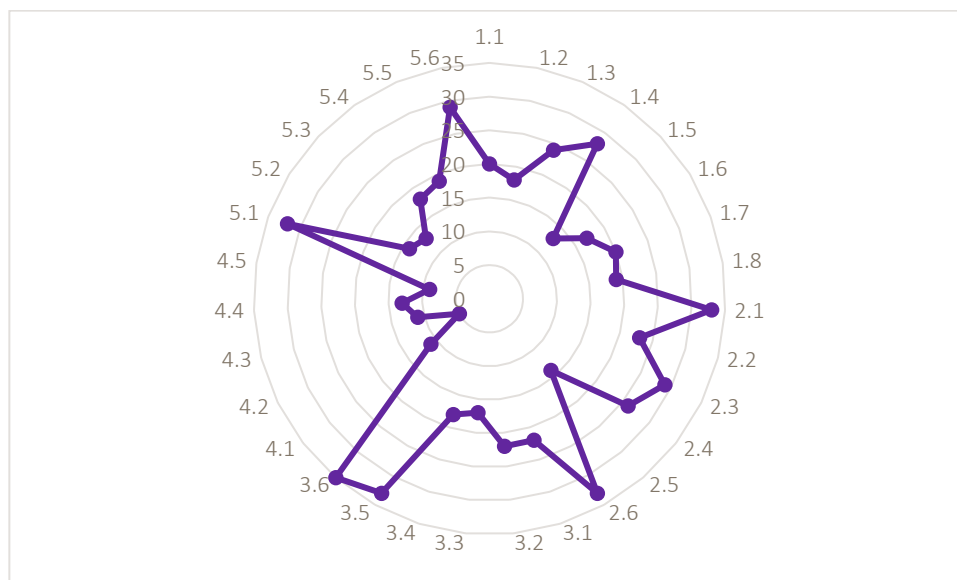
Vi har inom ramen för studien särskilt undersökt hur RUS:en beaktar ett antal angivna strategier. De flesta av de strategier och program som refereras eller relateras till i Det öppna Skåne 2030. Vår bedömning är att RUS:en genom en begränsad uppdatering kan anses relatera till samtliga angivna strategier.

Vi har också analyserat relationen i omvänd riktning, dvs. i vilken utsträckning kan andra handlingsplaner, program och strategier sägas relatera och referera till RUS:en. Den förra frågan kan sägas handla om huruvida nationella och sektorsspecifika program får genomslag i Skånes regionala utvecklingsarbete. Men denna fråga handlar om huruvida Skånes prioriteringar får genomslag i exempelvis det sektorsspecifika arbetet. I figuren nedan ser vi att det finns en viss variation i vilka av RUS:ens delstrategier som refereras eller relateras till i dessa dokument. Främst är det strategier inom ställningstagandena 2 och 3 - Skåne ska bli en stark hållbar tillväxtmotor respektive Skåne ska dra nytta av sin flerkärniga ortstruktur - som refereras till i dokumenten. Detta kan sannolikt i hög



grad förklaras av att det finns flera analyserade dokument inom de områden som främst är aktuella i dessa avseenden.

Figur 2 Strategiers och programs referenser till RUS:en



Källa: Kontigo

3.2 Det finns behov av att se över struktur och mål i RUS för ökad ändamålsenlighet

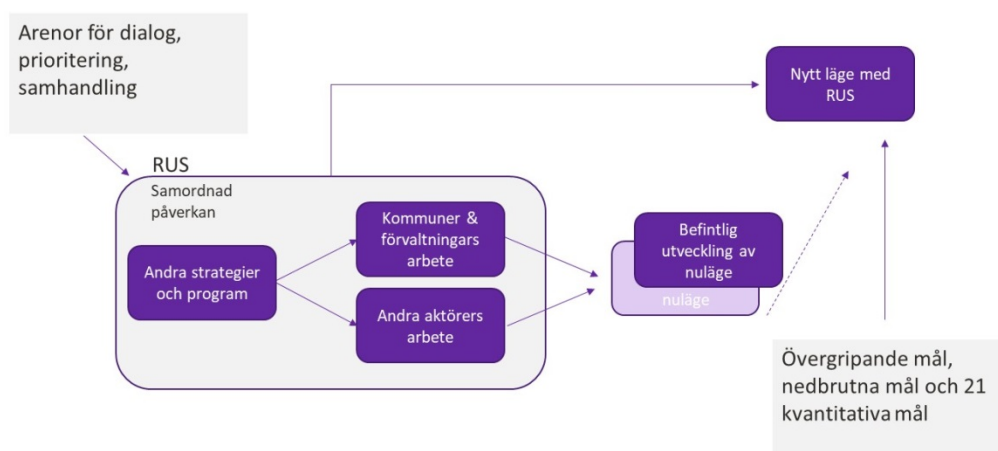
Den överordnade frågan för detta avsnitt är således: Är Skånes RUS strukturerad i enlighet med vad man kan hävda är en rimlig förändringsteori för regionala utvecklingsstrategier?

Kontigos analys är att den övergripande strukturen speglar en realistisk förändringsteori för RUS, som enligt vår bedömning är väl strukturerad utifrån de möjligheter och begränsningar som gäller. Mest konkret är den i sina beskrivningar av målen, särskilt de nedbrutna målen.

Det finns vidare en stor medvetenhet om att RUS:en genomförs i ordinarie verksamheter hos kommuner och i regionens förvaltningar, men i hög grad också i det arbete som privata företag, myndigheter och organisationer och inte minst idéburna organisationer lägger ner. RUS:ens uppgift ses vara att påverka detta arbete så att vi når målen i Det öppna Skåne. Mest konkret förväntas den här påverkan ske genom redan existerande och nya handlingsprogram, särskilda strategier etc. Till detta föreslår RUS:en att genomförandet också ska underlättas av årliga dialoger i de s.k. arenorna. Vi förstår syftet med dessa som att de ska ytterligare konkretisera och kunna prioritera om bland de mål som ställs i RUS:en och indirekt och genom sina medlemmar påverka utvecklingsaktörerna i Skåne.



Figur 3 Det öppna Skåne 2030:s förändringsteori



3.2.1 Målen är många men ger begränsad vägledning för prioritering och kraftsamling

En utmaning som vi ser det är att målen på den övergripande nivån är relativt oprecisa, både i den s.k. visionen och i de fem nedbrytningarna av den. De kvantitativa målen kan förstås ses som en ytterligare precisering av de önskade tillstånd som strategin syftar till att uppnå.

Det allvarligaste tillkortakommandet i det här avseendet, och kanske också med RUS:en som sådan, är avsaknaden av tydliga prioriteringar. Varken i den övergripande målbilden eller i de fem ställningstagandena framträder tydliga prioriteringar för arbetet. Detta reflekteras sedan i den stora mängden delstrategier – hela 31 stycken. Bristen på prioritering återspeglas också i det stora antalet kvantitativa mål.

Många av målen är också svåra för aktörerna i Skåne att påverka, ens med en starkt organiserad samverkan. Andra delar i målen kräver mindre av samverkan utan är mera en organisations huvudansvar. Häri, menar Kontigo, ligger nyckeln till ett spetsigare regionalt utvecklingsarbete. Utifrån en analys av vilka av de 29 resultatmålen där en starkare samverkan mellan aktörerna är nödvändig för måluppfyllelsen, borde det vara möjligt att landa i skarpare målformuleringar och i sådana som tydligare kräver en samverkan.

Vi är, som framgått ovan, medvetna om att en RUS måste ha ett brett perspektiv, som tar hänsyn till en rad olika områden och frågor som dockar in i en rad olika processer. Den nya förordningen pekar tydligt ut det spektra av frågor och processer som RUS:en bör hantera. Agenda 2030 innebär också det sannolikt att de breda och allomfattande RUS:arna "är här för att stanna". Samtidigt bör det inte vara RUS:ens uppgift att bara "ringa in" allt regionalt utvecklingsarbete som pågår i en region. RUS:en måste om den ska ha en roll åtminstone ha potential att göra en tydlig skillnad, vilket illustreras i figuren 1,

Målen är delvis svåra att följa upp. Målen i Det öppna Skåne 2030 domineras av övergripande mål över vilket tillstånd vi vill se i regionen 2030 uttryckt i de fem ställningstagandena. Vidare preciseras dessa i 29 mer kvantitativt inriktade resultatmål. De kvantitativa målen är relativt enkla att följa upp. Utmaningen kopplat till detta är dock att de är svåra att relatera till RUS:en och till huruvida RUS:en kan anses framgångsrik eller inte. Målen påverkas i hög grad av faktorer som ligger långt från de skånska aktörernas kontroll och inflytande, åtminstone i det korta perspektivet. Detta är inget unikt för Skånes RUS eller för den här typen av regionala program och strategier över huvud taget.

Svårt skapa tillräckligt stark genomförandeorganisation. När RUS:en genom dess mål inte tydligt förmår att identifiera de prioriteringar som verkligen skulle skapa en spets i det regionala utvecklingsarbetet återstår istället att vi har en tydlig genomförandeorganisation. Ett genomförande som genom de återkommande forumen (arenorna) skulle kunna åstadkomma den prioritering och driva det inventeringsarbete som är nödvändigt för att hitta de frågor som en fungerande RUS-process ska driva.

3.3 Samlad bedömning: en bra grund men kan utvecklas för att göra tydligare skillnad

Skånes RUS – Det öppna Skåne 2030 – är i grunden strukturerad på ett ändamålsenligt sätt. I huvudsak finns en konsekvent genomförd struktur som bygger på en realistisk förändringsteori, dvs. en strukturerad tanke om vilken roll som RUS:en ska spela i regionens utvecklings- och tillväxtarbete. RUS:en uppfyller också de krav som anges i förordningen om regionalt tillväxtarbete.

Det är dock några områden där vi menar att RUS:en hade kunnat utformas på ett sätt som tydligare tagit vara på de insikter som återspeglas i förståelsen av förändringsteorin. De handlar om formulering och struktur för målen, om avsaknaden av tydliga prioriteringar för att RUS:en ska kunna göra skillnad samt om en otydlig plan och struktur för ”genomförandet”.

För det första ser vi brister i målformuleringar som närmare kan fånga vad RUS tillför för extra dimensioner eller gör annorlunda, jämfört med om vi inte hade haft en RUS. Ställningstagandena – som kan tolkas som övergripande inriktningsmål för RUS – hade kunnat vara tydligare i detta avseende. Det är annars främst de 29 resultatmålen kopplade till ställningstagandena, som Kontigo menar har låg relevans för en uppföljning av hur RUS:en utvecklas och lyckas. Ur ett styrningsperspektiv i en så komplex strategi som RUS är, menar vi vidare att det stora antalet mål i sig är problematiskt. Den typ av resultatmål som presenteras i RUS menar vi istället bättre hör hemma på nivån under RUS kopplat till konkreta handlingsplaner som utgår ifrån RUS.

För det andra menar vi att RUS saknar tydliga prioriteringar i det regionala tillväxtarbetet. Vi har ovan beskrivit det som att RUS:en har två huvuduppgifter. Dels att beskriva innehåll och huvudsaklig riktning i samtliga delar av det regionala utvecklingsarbetet, dels att identifiera ett antal mer avgränsade frågor eller utmaningar där det krävs av aktörerna att man genom samverkan och extra ansträngningar möter dessa utmaningar. Utgångspunkter för ett sådant arbete finns inom vissa delar av strategin, t.ex. i ställningstagandena Det flerkärniga Skåne och Stark och hållbar tillväxtmotor. Men RUS hade kunnat vara spetsigare och prioritera skarpare utifrån analysen av utmaningar och möjligheter. Det är framför allt genom att våga göra den typen av avgränsningar och prioriteringar som en RUS verkligen kan göra skillnad. Det är också denna i del vi menar att ”Det öppna Skåne 2030” hade kunnat vara tydligare. Samtidigt är vi medvetna om att breda



framtagande- och förankringsprocesser i övergripande strategier, ofta mynnar ut i kompromisser rörande prioriteringar och ställningstaganden.

För det tredje menar vi att en tydligare spets i RUS:en, skulle drivas och genomföras i de arenor och strategier/handlingsplaner som är knutna till RUS:ens genomförande. Om vi önskar ett spetsigare regionalt tillväxtarbete måste dock organiseringen av sådana arenor och strategier stärkas. Framför allt behöver den politiska förankringen stärkas, inte minst när det gäller arbetet att ta fram verkligt strategiska frågor för den regionala utvecklingen.

En RUS i två steg innebär också att "basen" i RUS:en kan läggas fast långsiktigt. Det vi i denna rapport beskrivit som "spetsen" kan vara en del i den löpande uppdateringen som förordningen föreskriver. Härigenom kan RUS:en också ges en förmåga att fungera mer agilt och respondera på omvärldens förändringar och de nya utmaningar och möjligheter som dessa skapar.



4 Användning och genomförande av RUS

I detta kapitel summerar vi de viktigaste resultaten och slutsatserna från delrapport 2 om användning och genomförande av RUS.

4.1 Region Skånes implementering och genomförande av RUS

4.1.1 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. Ansvar 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.

4.1.2 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.

4.1.3 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.

4.1.4 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.

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

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 strategier och insatser.

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.

Sammanfattningsvis beskrivs nedan identifierade styrkor och svagheter i 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, som baseras på en gedigen analys
- Stark förankring och legitimitet för övergripande målbild och ställningstaganden
- Framtagandeprocessen uppfattas generellt som bred och inkluderande, vilket skapat förutsättningar för ett brett ägarskap (som dock måste förvaltas i genomförandeprocessen!). Många ger uttryck för att processen är viktigare än det slutliga dokumentet.



- 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
- RUS ger en samlad bild av Skånes utmaningar och prioriteringar som grund för påverkan nationellt och internationellt

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 sammanlagt 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 hos aktörer i Skåne. 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 samlande 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.

4.3 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.¹⁰

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. Genomförandet har på så sätt ett tydligt underifrånperspektiv. RUS tar tydligt ställning i att underifrånperspektivet och samhandling är en viktig utgångspunkt för det regionala utvecklingsarbetet.

4.4 Många aktörer förhåller sig till RUS i utformning av strategier

Det är vanligt att aktörer förhåller sig till RUS i sitt eget arbete med strategiutveckling. Dels yttrar sig detta genom att de egna strategierna å ena sidan inte ska ligga i konflikt med RUS och att de egna frågorna kan hämta stöd och legitimitet 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 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 aktörer. 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.

Statliga myndigheter och lärosäten använder och förhåller sig till RUS genom att anpassa sina egna strategier till den regionala utvecklingsstrategin i relevanta delar. Det är 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. Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att de regionala prioriteringarna och strategierna bara är en del av myndigheternas samlade uppdrag och verksamhet. De regionala strategierna ligger inte högst i den interna hierarkin av styrdokument.

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

¹⁰ 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*.



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. 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.

De enskilda kommunerna har olika sätt att förhålla sig till RUS, 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 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 försvårande 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.

Utförarorganisationer i det regionala utvecklingsarbetet behöver förhålla sig till RUS och andra regionala strategier som ligger under RUS. Detta då dessa ses 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. Många ser vidare RUS som en viktig drivkraft och ser att man i sitt dagliga arbete har en tydlig roll i att genomföra regionalt utvecklingsarbete och bidrar till RUS:ens måluppfyllelse. Till exempel när det gäller folkhälsa, kultur, livskvalitet och det öppna Skåne när det gäller idéburen sektor. Näringslivsorganisationerna lyfter fram Hållbar tillväxtmotor och innovation som viktiga områden där man bidrar.



4.5 Synen på Region Skåne 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. Det finns vidare en mängd olika åsikter om Region Skånes roll och hur väl man fungerar som samordnare av den regionala utvecklingsstrategin. Nedan summeras ett antal faktorer som 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. 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, vilket talar för betydelsen av kontinuitet 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, med logik i vilka planer och processer som arbetas fram, hur de arbetas fram, hur de förhåller sig till RUS och varandra etc.

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 i kombination med fokus på nytta och målgrupp samt finansiering.

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.

4.6 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.

”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 arbetsätt, 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.

4.7 RUS blir vad aktörerna i Skåne gör den till!



”Det öppna Skåne” bygger på ett underifrånperspektiv och att alla aktörer gemensamt tar ett ansvar för att agera i enlighet med mål och prioriteringar i RUS. RUS har också en svag formell status som styrdokument och har därför en frivillig karaktär. 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.

Med andra ord blir inte RUS starkare än vad aktörerna själva bestämmer sig för att göra det till. Denna delrapport har visat att det finns en i grunden positiv inställning till RUS och att strategin pekar ut relevanta utmaningar och utvecklingsområden för Skåne. Vi har också sett att det finns flera konkreta saker att göra för att stärka det gemensamma arbetet i den riktningen. Den pågående översynen av RUS välkomnas av många som ett sätt att göra RUS mer aktuell.



5 Samhandling inom ramen för RUS

I detta kapitel summerar vi de viktigaste resultaten och slutsatserna från delrapport 3 om samhandling inom ramen för RUS.

5.1 Fallstudie 1: Strukturbild för Skåne

Strukturbild för Skåne är en plattform för samverkan mellan Region Skåne och de 33 skånska kommunerna. Samarbetet syftar till att koppla samman den regionala utvecklingsstrategin för Skåne med kommunernas översiktsplaner och är en arena för dialog kring utmaningen om ett utvecklat regionalt perspektiv på den fysiska planeringen.

Strukturbild för Skåne startade som ett regionalt projekt år 2005 som tog sin utgångspunkt i ambitioner om en utvecklad dialog kring samhällsplanering på regional nivå. Projektets arbetssätt övergick sedan som del i ordinarie verksamhet och ett arbete påbörjades med att ta fram strategier för det flerkärniga Skåne under 2012. Ungefär samtidigt påbörjas arbetet med att arbeta fram en ny regional utvecklingsstrategi för Skåne. Strategierna för det flerkärniga Skåne beslutades politiskt 2013. Idéerna om att dra nytta av Skånes flerkärniga Ortsstruktur integreras som ett ställningstagande i RUS som antas 2014.

Under hösten 2017 genomfördes dialogmöten med samtliga kommuner. Beslut har därefter fattats om att göra en revidering av befintliga strategier för det flerkärniga Skåne, en process som kommer att pågå under 2018-2021.

5.1.1 Beskrivning av samverkan – ett process- och dialogbaserat arbetssätt

Strukturbild för Skåne är en process som pågått sedan 2005 i olika former och utvecklats successivt. Strukturbild för Skåne etablerades genom ett regionalt samverkansprojekt mellan Region Skåne och samtliga skånska kommuner.

Projektets övergripande mål var att skapa en kommunövergripande kunskapsbank för kommuner och företag om tillgänglig mark för verksamhetsetableringar och bostäder med goda pendlingsmöjligheter, att uppnå ökad samverkan över kommungränserna för att hitta optimal lokalisering för verksamheter och bostäder samt att skapa en gemensam kunskapsbas utifrån det material som finns i de skånska kommunerna, Region Skåne och andra instanser.

Projektet var i hög grad en lärande process, där arbetsformer för samverkan, möten och dialog mellan Region Skåne och kommunerna utvecklades. Projektet innebar även en kunskapsökning hos kommunerna om det regionala perspektivet i fysisk planering. I projektet togs också fram kunskapsunderlag, kartor etc. Utvärderingen av projektet konstaterade att det i huvudsak finns två typer av kommuner, varav den ena gruppen är positivt inställd till projektidén och det regionala perspektivet i fysisk planering och den andra negativ eller avvaktande. De skeptiska kommunrepresentanterna verkar ha uppfattningen att projektet gör intrång i det kommunala planeringsarbetet. Utvärderingen konstaterar att det krävs en intensifiering av dialogen med



kommunerna och ett tydliggörande av målbild och syfte. Dock uppfattades generellt Strukturbild för Skåne av kommunerna som en bra arena för att skapa samsyn över kommungränserna.¹¹

Strukturbild arbetade vidare med att ta fram gemensamma strategier för den fysiska planeringen mot målbilden "Den flerkärniga miljonstaden Skåne". Materialet vidareutvecklades därefter i dialog med Skånes kommuner. Det som hela tiden genomsyrat arbetet är att processen och dialogen är kärnan i samarbetet och lika viktigt som målet att samlas kring en produkt. Strategierna beslutades under hösten 2013 av Strukturbild för Skånes politiska styrgrupp, Region Skånes regionala utvecklingsnämnd och regionstyrelse samt Kommunförbundet Skåne.

Strukturbild för Skåne har under åren arbetat med att utveckla dialogen och arbetsformer med kommunerna. Såväl kommunerna som Region Skåne betonar dialog och processinriktat arbetssätt som grunderna i samverkan. Det är en arbetsmodell som bygger på att man gör saker tillsammans, testar och utvecklar. Till komponenterna i Strukturbild för Skåne hör:

- Att identifiera och driva gemensamma projekt utifrån intresse och behov hos kommunerna
- Att arrangera seminarier och workshops med olika teman
- Att ta fram TemaPM med olika inriktning samt kartmaterial
- Att följa upp arbetet och lyssna in behov genom rundabordssamtal och kommundialoger
- Att vara remissinstans och skriva yttranden baserat på hela regionens intresse

Arbetet med Strukturbild för Skåne drivs som ordinarie verksamhet av Region Skånes avdelning för fysisk planering. Vidare finns en politisk styrgrupp knuten till processen. Region Skånes roll i processen är att hela tiden företräda och lyfta det regionala perspektivet och intresset. I detta är det en utmaning i att se lyssna in och leverera utifrån kommunernas behov, och samtidigt våga ställa krav på kommunerna utifrån det regionala intresset i planeringen. Man levererar inte bara kunskapsunderlag utan processleder också arbetet med att ta fram strategier som pekar ut en riktning. En bärande idé har i detta arbete varit att peka ut regionala kärnor utifrån kriterier utifrån forskning och andra exempel. Detta får konsekvenser för hur kommunerna bör tänka i sin planering, men ställer även krav på de utpekade kärnorna att vara drivande aktörer (men utan att detta utgår ifrån formella mandat eller "tvingande" styrmedel).

Vid sidan av Strukturbild för Skåne noterar Kontigo att det delregionala samarbetet mellan kommunerna fördjupats och blivit mer formaliserat med utgångspunkt i gemensamma planeringsdokument under senare år. Samarbetena handlar både om att utgå från nya perspektiv och att arbeta tillsammans på nya sätt och delvis inom nya ämnesområden. Detta kan också komma att påverka Strukturbild för Skåne. Exempel på samarbeten är det fördjupade samarbetet mellan Kristianstad och Hässleholm, arbetet i sydöstra Skåne med fokus på Ystad som regional kärna. MalmöLundregionen har tagit fram en strukturplan för hur kommunerna i den delen av Skåne ser på flerkärnighet. Inom ramen för Familjen Helsingborg diskuteras en eventuell revidering av den gemensamma planen.¹²

¹¹ Ramböll (2011) *Utvärdering Strukturbild för Skåne*.

¹² Region Skåne (2017) *Strategier för Det flerkärniga Skåne- och sen då? Sammanfattning av kommundialog höst 2017*.



5.1.2 Styrkor och svagheter i samverkan

Kontigo ser i utvärderingen flera tydliga styrkor i samverkan inom ramen för Strukturbild för Skåne. De tydligaste styrkorna som vi ser i samverkan är:

- Något som lyfts fram som en styrka i samverkan inom ramen för Strukturbild för Skåne är att det är en *arena för att länka samman och tydliggöra sambanden mellan den regionala utvecklingsstrategin, strategier för det flerkärniga Skåne och kommunernas arbete*. Genom dialogen med kommunerna kan Region Skåne identifiera de frågor som behöver hanteras i samverkan mellan kommun och region och även mellan olika områden med koppling till fysisk planering, såsom infrastruktur, bostadsplanering, transport och kollektivtrafik. Processen tydliggör också dessa områdens koppling till andra utvecklingsfrågor såsom arbetsmarknad, tillväxt, sociala perspektiv etc.
- *Det långsiktiga perspektivet i samverkan är en styrka och det faktum att Strukturbild för Skåne inte drivs i projektform utan som del i ordinarie verksamhet*. Det ger arbetet legitimitet och en stabilitet organisatoriskt. Vidare har relationer och förtroende mellan kommunerna och Region Skåne kunnat utvecklas över tid. Kontinuitet rörande personal ska heller inte underskattas som framgångsfaktor.
- *Det dialogbaserade arbetssättet och bemötande som bygger förtroende över tid*. Detta har varit nödvändigt för att hantera den potentiella konfliktytan som det innebär att Region Skåne gör insteg på frågor som rör det kommunala planmonopolet. Framgången bygger dock på att (en stor del av) kommunerna ser nytta i att ha det regionala perspektivet i planeringen och att samverkan omfattar frågor som tjänar på regional dialog och samverkan.
- *Duktiga processledare i personalen och ett coaching-inriktat arbetssätt*. Det processorienterade och dialogbaserade arbetssättet kräver en kompetent processledning, vilket vi uppfattar är en viktig kompetens hos personalen på Region Skåne.
- *Värdeskapande aktiviteter och erbjudanden som kommunerna har nytta av*. För att hålla liv i en process på längre sikt krävs att det finns gemensamma vinster eller fördelar i att samverka. Annars självdör processen. Strukturbild för Skåne har kontinuerligt tagit fram kunskap genom TemaPM och arrangerat seminarier på dessa teman. Vidare har man tagit fram kartmaterial som många av kommunerna har användning av i sin planering. Till detta kommer även att man identifierat ett antal skarpa projekt och processer som drivs i samverkan med kommunerna, såsom stationsnära lägen. Region Skåne ses av många kommuner som en regional resurs som stärker kommunernas eget arbete genom kunskapsstöd, samordning, finansiering med mera.
- *Flexibelt arbetssätt och arbetsformer som anpassas efter situation, behov och efterfrågan*. Alla kommuner behöver inte vara involverade i alla projekt, delta i alla seminarier, ta del av alla TemaPM, kartmaterial etc.
- *Region Skåne har en tydlig legitimitet och mandat från kommunerna att driva och utveckla arbetet med strategier för det flerkärniga Skåne*. Detta är kanske det yttersta kvittot på att det finns en tilltro till inriktningen i arbetet och processen som helhet hos kommunerna.

Till relativa svagheter med Strukturbild för Skåne hör framförallt:



- *Förmåga att hitta sätt att engagera och vara relevant för de största kommunerna.* De största städerna i Skåne är inte de som är mest engagerade i arbetet med strukturbild. Möjligen är det en svaghet att man inte hittat värdeskapande aktiviteter eller stöd på samma sätt som för många av de andra kommunerna.
- *Svårigheten att peka på konkreta resultat och kvantifierbara mål.* I någon mån är det processen i sig som är målet med Strukturbild Skåne, men det kan i vissa sammanhang vara en svaghet att inte kunna peka på kvantifierbara resultat.
- *Kommunerna har svårt att förstå hur olika strategier och kunskapsunderlag hänger ihop samt vilka dokument som är politiskt antagna och vilka målgrupper dessa riktar sig till.* Detta är en generell problematik och inte unikt för Strukturbild för Skåne. Dock är det en problematik som bör hanteras och arbetet med *Strategier för ett hållbart transportsystem i Skåne 2050* har bidragit till en ökad tydlighet.
- *Mängden möten, seminarier och workshops som anordnas av Region Skåne innebär att kommunerna har svårt att värdera vad de ska prioritera och vem som ska delta.* Detta är inget som Strukturbild för Skåne själva kan styra över, men det påverkar kommunernas engagemang och generella bild av Region Skåne och de regionala utvecklingsfrågorna. Tydlighet av sammanhang och syfte är viktigt.

5.1.3 Hur kan arbetet förbättras?

Det är Kontigos bild att Strukturbild för Skåne är ett framgångsrikt exempel på regional samverkan mellan regional och lokala nivå, samt även som en arena där olika sektoriella perspektiv möts. Processen innehåller många olika komponenter och frågor som utgör stora utmaningar för samverkan. Om vi går tillbaka till modellen med samhandlingstrappan så är det vår bild att Strukturbild för Skåne nått högst upp i denna.

Självklart finns det dock fortsatta utmaningar i arbetet och möjligheter att förbättra processen.

För det första är det viktigt att fortsätta vara lyhörda för kommunernas behov och önskemål för att fortsätta vara en relevant samarbetspartner och för att kunna utveckla nya värdeskapande aktiviteter och erbjudanden som kommunerna har nytta av. Det är också viktigt att i den fortsatta processen ha en samlad bild och gemensam syn på vägen framåt. Kommundialogerna 2017 visade på betydelsen av ett enat Skåne gentemot nationell nivå, i förhandlingar och för regionomfattande satsningar. Region Skåne har här en viktig roll som regionalt utvecklingsansvarig aktör.

För det andra att integrera de största kommunerna i arbetet på ett tydligare sätt så att dessa också ser ett värde i det flerkärniga perspektivet. En faktor i sammanhanget är dock att de största kommunerna har en egen planeringskapacitet och resurser som gör att behovet av Region Skåne som kunskaps- och planeringsstöd är mer begränsat.

För det tredje finns ett behov av att vidareutveckla det regionala perspektivet så att det är större än Skåne och bättre möter de funktionella samband som är relevanta för kommunerna. Detta kan även vara ett sätt att närma sig de största kommunerna.

För det fjärde pekar kommunerna på ett behov av att utveckla dialogen med länsstyrelsen. Kommunerna ser även ett behov av att Region Skåne stödjer kommunerna i dialog med Länsstyrelsen när det gäller markanvändning och hur kommunerna planerar sin bebyggelse i förhållande till kommungränser.



För det femte lyfter kommunerna ett utvecklingsbehov att hitta nya arbetsformer och involvera fler i strukturbildsarbetet. Kontigo gör också bedömningen att det är viktigt att involvera fler i utvecklingsprojekt för att tillföra andra perspektiv än kommunernas.

För det sjätte finns ett behov av att ytterligare tydliggöra hur olika strategier och planer hänger ihop. Ett utmärkt tillfälle att göra det är översynen av strategier för det flerkärniga Skåne.

För det sjunde är det centralt att behålla det processinriktade och dialogbaserade arbetssättet. Detta för att säkerställa ett fortsatt gemensamt ägarskap av Strategier för Det flerkärniga Skåne.

5.2 Fallstudie 2: Kompetenssamverkan Skåne (KoSS)

I januari 2010 fick samtliga regioner ett regeringsuppdrag att etablera en regional kompetensplattform med syfte att öka kunskap, samordning och samverkan inom ramen för det regionala kompetensförsörjningsarbetet.

Kompetenssamverkan Skåne (KoSS) bildades 2012 i syfte att säkra denna samverkan. KoSS består av en styrgrupp respektive arbetsgrupp med representanter från Arbetsförmedlingen, Kommunförbundet Skåne, Region Skåne (ordförande), Länsstyrelsen Skåne samt Lärosäten Syd. Under 2016 skedde en nystart för arbetet i samband med framtagande av den ny regional strategi för långsiktig kompetensförsörjning.

5.2.1 Beskrivning av samverkan – från organisering och målformuleringar till konkreta arbetsformer och skarpa projekt

Arbetet med Kompetenssamverkan Skåne utgår idag ifrån den *regionala strategin för långsiktig hållbar kompetensförsörjning i Skåne*¹³ från 2016 och konkretiseras i en handlingsplan. Strategin har tagits fram i en bred förankringsprocess.

Strategin anger prioriterade områden och utifrån dessa bildas uppdragsgrupper, där arbetsgruppen fördjupar sig genom att bjuda in externa deltagare. Dessa uppdragsgrupper är flexibla och kan förändras över tid.

Kompetenssamverkan Skånes uppgift är att vara rådgivande åt sina uppdragsgivande organisationer och är ett samverkande organ med följande uppgifter:

- Kraftsamla offentliga aktörer i Skåne och när möjligt, agera samlat i dialog med regeringskansli och statliga myndigheter
- Forum för utvecklingsdiskussioner och dialog

¹³ Region Skåne (2016) *Regional strategi för långsiktig hållbar kompetensförsörjning i Skåne*.



- Ta fram analyser och kunskapsutveckling
- Samverka kring regionala målbilder och omvärldsbevakning
- Samverka med andra aktörer i utbildnings- och kompetensfrågor

I strategin beskrivs att kompetensförsörjningen i en region inte avgörs av en aktörs arbete utan är resultatet av samverkan mellan många aktörer inom både arbetsmarknads- och utbildningsområdet.

I strategin tydliggörs att olika aktörer har olika roller och uppdrag, såsom Region Skåne, Arbetsförmedlingen, kommunerna, lärosäten, Länsstyrelsen etc. Men även andra aktörer som självfallet näringslivet och fackliga organisationer, som deltar i utbildnings- och kompetensförsörjningsfrågorna genom medverkan i olika college-plattformar, utbildnings- och yrkesnämnder, bransch- och arbetsmarknadsråd samt programråd på lokal och nationell nivå. Andra viktiga aktörer finns inom den idéburna sektorn och folkbildningen, de stora idrottsklubbarna som tillsammans med folkhögskolorna och studieförbunden är framträdande när det gäller att erbjuda arbetsmarknadsinsatser till unga arbetslösa. Inom den idéburna sektorn finns även många sociala företag som med sina insatser når ut till en bredare målgrupp. För att kunna arbeta strategiskt och långsiktigt med de kompetensutmaningarna som identifieras i strategin krävs samverkan mellan alla dessa aktörer och sektorer. Samverkan kan ske på olika nivåer och det kan finnas olika grader av samverkan.

De fem aktörer som idag utgör KoSS arbetsgrupp är de som varit med sedan 2012. Dessa har valts ut utifrån att de har olika kompletterande och strategiska roller i regionen och i kompetensförsörjningsarbetet. Vidare är det som arbetsgrupp betraktat en "hanterbar" grupp som gör att arbetet och gemensamma möten inte blir alltför tungrodda. Andra aktörer kan istället komma in i skarpa projekt och uppdrag som emanerar från KoSS. En allmän uppfattning är att arbetsformerna nu fungerar relativt väl.

Något som lyfts i intervjuer som en viktig funktion med KoSS, är att det är många aktörer med olika uppdrag inom kompetensförsörjningsområdet. KoSS ger en möjlighet att informera varandra och samordna olika uppdrag (som ofta kräver samarbete) så att det inte utvecklas parallella strukturer och verksamheter.

Aktörerna uppger i intervjuer att engagemanget i KoSS är ett sätt att samverka regionalt. Det uppfattas som en bra arena för att fördjupa kontakterna med de andra organisationerna och för att utveckla konkreta samarbeten och projekt.

5.2.2 Styrkor och svagheter i samverkan

Till identifierade styrkor i samarbetet hör:

Det finns ett långsiktigt perspektiv på KoSS genom den långsiktiga strategin och att arbetet är formaliserat och del av den ordinarie verksamheten på Region Skåne. Detta är en viktig grund för att säkra ett långsiktigt perspektiv i arbetet. Region Skåne är den aktör som har särskilda medel avsatta för att driva samverkan i KoSS.

KoSS har utvecklats från att hitta sin organisatoriska struktur och arbetssätt, identifiera mål och prioriteringar till att driva insatser kring kunskapsinhämtning, utveckling av operativ samverkan och koordinering av olika aktörers verksamhet på området. Region Skåne har vad vi kan bedöma stark legitimitet bland övriga aktörer att driva de övergripande samverkansfrågorna.



KoSS har förmått hitta skarpa frågor och insatsområden som kräver samverkan för att lösas. Det innebär inte att alla fem aktörer samverkar hela tiden i alla frågor, men i projektform har samarbetet varit framgångsrikt i flera fall.

Samarbetet öppnar upp nya samverkansytter och relationer till och mellan aktörer i regionen. Flera av de aktörer vi intervjuat lyfter fram detta som ett viktigt mervärde av samverkan inom KoSS. Det finns exempel på projekt där man hittat en snabb formering tack vare samarbetet och att man känner varandra.

Till identifierade svagheter i samarbetet hör:

Kommunerna är inte aktivt involverade i arbetet i nuläget och har låg kännedom om de insatser som pågår. Kommunerna finns representerade indirekt i KoSS genom kommunförbundet, men de enskilda kommunerna skulle kunna engageras i betydligt högre utsträckning.

Breda och vaga målformuleringar i strategin gör det svårt att prioritera mellan olika frågor. Det har funnits oenighet i arbetsgruppen inom KoSS om vad som i praktiken ska prioriteras.

Samverkan med näringslivet är underutvecklat, särskilt vad gäller näringslivets aktiva medverkan i olika insatser. Utvecklingssteg har dock tagits för att engagera näringslivet mer aktivt.

Samarbetet förefaller vara något underfinansierat i förhållande till alla de insatser som det finns behov av att göra. Samtidigt är det viktigt att ha en prioriteringsprocess för att identifiera rätt insatser.

Styrgruppen har brister vad gäller engagemang från vissa politiker. Detta kan åtminstone på sikt verka hämmande för utvecklingen av KoSS.

Tilliten i samarbetet behöver utvecklas mellan aktörerna. Även om aktörerna i arbetsgruppen hittat bra former för samarbete och skarpa projekt, återstår fortfarande ett arbete att stärka tilliten och förtroendet inom ramen för samarbetet.

5.2.3 Hur kan arbetet förbättras?

Det är Kontigos bild att Kompetenssamverkan Skåne kommit en god bit på väg i att identifiera skarpa frågor som kräver regional samverkan och fungerande arbetsformer för att hantera dessa genom samverkan. Frågan om regional kompetensförsörjning är enorm och komplex, och det är viktigt att ha realistiska förväntningar för vad som är möjligt att hantera inom ramen för plattformen.

Tydligast förbättringspotential menar vi återfinns i:

Att involvera kommunerna direkt och aktivt i samarbetet är tydligt utvecklingsbehov, då kommunerna genomför betydande arbetsmarknadsinsatser och flyttar fram sina ambitioner på området. Kommunerna har också viktiga uppdrag inom utbildningsområdet. Kommunerna måste involveras på något sätt, men frågan är hur utan att arbetet blir för tungt.

Att involvera näringslivet på ett tydligare sätt i skarpa insatser. Näringslivsråden är ett sätt att jobba men viktigt att involvera näringslivet även i skarpa projekt.



Att behålla det långsiktiga perspektivet. En plattform som KoSS tar tid att utveckla och det är viktigt att aktörerna och inte minst den politiska ledningen har en medvetenhet om detta. Det tar tid att lära känna varandras organisationer och även personnivå.

Det finns ett behov av att stärka finansieringen av plattformen för att kunna hantera alla viktiga frågor. Brist på idéer vad som skulle behöva göras saknas inte i arbetsgruppen eller i handlingsplanen. Vidare tillkommer nya nationella uppdrag, men sällan ny finansiering.

Det kan finnas ett behov av att renodla och förstärka Region Skånes processledning av arbetet. Det är viktigt att Region Skånes processledare och strateger har rätt förutsättningar att driva samverkansarbetet.

Att utveckla det nationella påverkansarbetet med utgångspunkt i behov som identifieras inom KoSS. Det finns en potential i att aktörerna för gemensam talan gentemot nationell nivå.

Hantera att det tillförs nya nationella uppdrag till framförallt Region Skåne som kan innebära konflikter med andra aktörer, inte minst kommunerna. Det är viktigt att lyfta frågan men också att den inte påverkar relationer negativt eller andra delar av samarbetet.

5.3 Slutsatser rörande samhandling

Båda våra fallstudier möter betydande utmaningar och komplexitet i samverkan. Både KoSS och Strukturbild för Skåne hanterar frågor som går på tvären över olika geografiska, administrativa och sektoriella gränser.

Plattformarna är organiserade på olika sätt och har kommit olika långt i sina processer.

Strukturbild för Skåne har tydliga mervärden och vinster för de inblandade parterna. Genom samarbetet tillskapas resurser som stärker framförallt de mindre kommunerna i deras planeringsarbete. Samarbetet och processen har bidragit till att stärka förtroende och tillit mellan kommunerna och Region Skåne. Vår bedömning är vidare att processen bidragit till att stärka det mellan kommunala samarbetet. En ytterligare vinst är även en påtaglig kunskapshöjning om betydelsen av det regionala perspektivet i planeringen.

KoSS har framförallt bidragit till ökad kunskap om varandras verksamheter, samordning och utveckling av relationer mellan organisationer och individer. Aktörerna tillför även resurser (finansiella, kunskapsmässiga etc.) som skapar tydliga mervärden för samarbetet. Samarbetet inom KoSS har också lyckats identifiera skarpa projekt och frågor där de olika aktörernas respektive uppdrag och roller kompletterar varandra och lösningar kan utvecklas som ingen enskild aktör hade klarat.

Båda plattformarna kan sägas ha utmaningar i att ytterligare fördjupa och bredda samverkansprocesserna.

5.4 Lärdomar från samverkansplattformarna

Några lärdomar från analysen av plattformarna som är av betydelse för fortsatt utveckling av det regionala utvecklingsarbetet som vi vill lyfta fram är:



- Betydelsen av att ha ett långsiktigt perspektiv och tydlig organisatorisk hemvist. Det tar tid att bygga relationer och förtroende, vilket stärks av stabila förutsättningar över tid.
- Betydelsen av att betrakta regionalt utvecklingsarbete som en process och inte i projektform
- Processledning med goda förutsättningar (tid och kompetens) att driva samverkan. Ett ytterligare utvecklingsbehov kan vara att investera i att stärka processledningen av regionala plattformar genom utbildning till processledare
- Betydelse av att koppla finansiering till plattformarna för att skapa förutsättningar att agera genom skarpa insatser och projekt
- Betydelsen av att ha en engagerad och stark styrgrupp som ger samverkan en politisk legitimitet
- Att ha en förmåga att balansera breda dialogprocesser och förankring med både strategiska och mer operativa arbetsgrupper. Alla behöver inte vara med på allt utan utforma och anpassa insatser utifrån behov och intresse.



6 Utvärdering av RUS – övergripande slutsatser

I följande kapitel sammanfattar vi våra slutsatser. Vi inleder med att lyfta våra viktigaste slutsatser när det gäller RUSens "styrande förmåga" och roll för styrning – internt för Region Skåne och externt, i det mer komplexa regionala "utvecklingslandskapet". Vi sammanfattar också de viktigaste slutsatserna beträffande vad som i vår empiri och vår analys framkommit vad gäller ägandet av RUSen. Ägandet förstått utifrån flernivåstyrning och i vilken utsträckning externa aktörer "känner" ett ägarskap för målen och delstrategierna.

Den regionala utvecklingsstrategin togs fram 2013-2014. I det tredje avsnittet sammanfattar vi våra slutsatser vad gäller RUSens aktualitet över tid. I det sista stycket försöker vi sammanfatta vilka mervärden vi bedömer att RUSen skapar – både processen att ta fram RUSen och den beslutade strategin och det framtagna strategidokumentet.

6.1 Styrande förmåga

En första slutsats vi kan dra av det samlade materialet är att det finns en stark legitimitet för RUS i Skåne – från processen för att arbeta fram den till det slutgiltiga dokument och de områden/delstrategier som lyftes fram. I synnerhet – är vår bedömning – när det gäller vissa av ställningstagandena och delstrategierna. På lite olika sätt – utifrån aktörens förutsättningar – lyfts att det går att se sin verksamhet i ljuset av dessa.

Rörande RUSens "styrande förmåga" så menar vi å andra sidan således att den är svag, i synnerhet externt (utanför Region Skåne). Svag i bemärkelsen dess roll som styrande.. Det vill säga, RUSen används snarare som en riktnings- och i vissa fall inspirationsdokument än – som vi skrev i föregående stycke – ett formellt styrdokument utifrån vilken hänsyn alltid tas när andra strategier och handlingsplaner tas fram. Internt, i Region Skåne, är dess styrande förmåga och svag. Svag i bemärkelsen direkt styrande roll. Snarare skulle vi vilja framhålla att den konkretiseras genom andra strategier, planer och program. Dock fortfarande med något oklar styrkedja.

RUS har alltså en stark legitimitet, men dess styrande roll, är begränsad. Oaktat detta så menar vi att en viktig slutsats att lyfta fram är att RUSen ändå för vissa aktörer är en tydlig drivkraft. Den är också en tydlig drivkraft i många strategiprocesser. Vidare lyfter strukturfondspartnerskapet att man använder RUSen för att se i vilken utsträckning ansökningar ligger i linje med mål och delstrategier, exempelvis huruvida en ansökan samspelar med målet om ett flerkärningt Skåne. För andra aktörer är RUSens roll svag, ibland obefintlig. Skälen till detta är flera – från att aktören inte ser RUSen som legitim till att RUSen och RUSens mål inte adresserar mål relevanta för aktörens kärnverksamhet.

6.2 Ägarskap

Beträffande ägarskapet lyfts den breda och inkluderande framtagningsprocessen – internt i Region Skåne som extern. Internt förefaller RUSen ha ett starkt internt ägarskap inom Regional Utveckling och Kultur emedan det förefaller svagare på koncernnivå och inom HSV. Skälen till detta är flera – från mer enkla personbundna skäl som att personer som var drivande i processen med att ta fram RUSen inte längre är kvar; att Region Skåne genomfört omorganiseringar till det faktum – som lyfts



av vissa av de intervjuade – att det blev en slags ”inlåsningseffekt” i och med att Regional Utveckling ansvarade för framtagandeprocessen.

När det gäller ägarskapet hos andra aktörer är det varierande. Som nämndes i föregående punkt så har vissa aktörer tagit till sig RUSen mer aktivt och använder den som ett levande dokument, emedan andra – även om de ställer sig bakom RUSens mål och delstrategier – inte använder/relaterar till den sin operativa, dagliga verksamhet.

Vi ser tre primära förklaringar till det ovanstående. För det första så är de regionala utvecklingsstrategierna relativt komplexa dokument, som hanterar komplexa utvecklingsprocesser. Detta görs på ett relativt övergripande sätt. RUSen – ej översatt till den egna verksamheten – blir då ett dokument som i sig lyfter allmängiltiga utvecklingsmöjligheter och utmaningar, men som kan vara lite mer komplicerade att konkretisera operativt i en specifik verksamhet. För det andra så är en slutsats att RUSen i viss mån ses som Region Skånes dokument externt och som RUNs dokument internt på Region Skåne. Också detta kan tänkas påverka ägarskap och delaktighet. För det tredje – och det kopplar an till första punkten så är en intressant slutsats vi vill lyfta – framhållen också i konkret i några av intervjuerna – att ett dokument som en RUS behöver tolkas. Det kan så att säga behövas en ”parlör” för att underlätta för en aktör att känna ägarskap, delaktighet. En RUS kräver således ett aktivt ”översättande”. De aktörer som medvetet försökt att göra detta förefaller ha haft lättare att i större utsträckning förhålla sig till RUSen.

6.3 Aktualitet över tid

Den regionala utvecklingsstrategin har en lång tidshorisont. Dess aktualitet över tid förefaller skifta. Ett skäl till detta är enligt vår bedömning att det saknas ett samlande regionalt forum/en ledningsfunktion. RUS-dokumentets aktualitet över tid kommer därför att handla mycket om det som vi lyfte i det avslutande stycket i föregående punkt, nämligen att aktualiteten i stor utsträckning är beroende på i vilken utsträckning regionens aktörer har förmåga att hela tiden ”översätta” RUSens mål och delstrategier in i deras egna strategier och operativa verksamheter.

En slutsats kopplat till aktualitet över tid är vidare att Region Skånes roll som processledare och samordnare kan stärkas i vissa delar. Förutsatt då att denna roll är inkluderande och att det finns en tydlig kommunikation (se innehållet i föregående punkt). En slutsats vi drar utifrån empirin är nämligen att det föreligger en svag kommunikation kring den regionala utvecklingsstrategin. Processen att ta fram den framhölls som såväl inkluderande som kommunikativ. Sedan har emellertid RUS – av olika skäl – fallit lite i glömska (naturligtvis inte helt i glömska då den fortfarande ses som legitim samt den fortfarande ”används” på lite olika sätt av regionens aktörer). Också internt inom Region Skåne är dess aktualitet över tid inte helt tydlig.

En förklaring till det ovanstående som vi drar är att resultatmålen/uppföljningen av RUSen har en svag koppling till faktisk utveckling. Det finns också ett önskemål om att i högre grad kommunicera ut detta i regionen (underförstått då att Region Skåne på ett tydligare sätt skulle kommunicera hur förflyttningen mot måluppfyllelse framskrider).

Avslutningsvis bör det naturligtvis också framhållas att en slutsats är att RUSens aktualitet över tid är kopplad till omvärldsförändringar. En sådan påtaglig som skett under de fyra år som gått sedan den regionala utvecklingsstrategin beslutades är de ökade migrationsströmmarna (och de utmaningar dessa innebär samt naturligtvis också möjligheter). Detta till trots så är vår bedömning ändå av det samlade intervjumaterialet att de flesta aktörerna anser att RUSen ändå samlat är relevant i sina mål och prioriteringar.



6.4 Mervärden

Avslutningsvis, vilka samlade mervärden kan vi se av RUSen. Det finns naturligtvis flera, men vi skulle framförallt vilja lyfta följande.

För det första så är ett mervärde att det i RUSen finns ett antal ställningstaganden som är utmanande, kanske framförallt inriktningen mot det öppna och globalt konkurrenskraftiga Skåne. Det vill säga, inte det slutna, stängda, enhetliga Skåne. I linje med detta är ett ytterligare mervärde att RUSen starkt lyfter det flerkärniga Skåne som en viktig drivkraft.

Ett ytterligare mervärde är att RUSen ger legitimitet för vissa sakfrågor och stärker aktörer i deras respektive uppdrag. En av dessa sakfrågor är aspekter kopplade till att hantera samhällsutmaningar, exempelvis betydelsen av social innovation.

Slutligen, menar vi, är ett mervärde av RUSen – både processen med att ta fram den och den beslutade strategin – att den bidragit till att identifiera mellanrum och gränsöverskridande frågor.



7 Rekommendationer

I föregående kapitel samlade vi de mest framträdande slutsatserna. Utifrån dessa presenterar vi i detta kapitel ett antal rekommendationer. Rekommendationer som är tänkta att stärka den regionala utvecklingsstrategins betydelse för Region Skåne och de aktörer som ska bidra till att målen nås.

7.1 Tydligare strategihierarki är nödvändig för styrförmågan

Vi anser att det är nödvändigt att det "städas upp" i den "strategidjungel" som kännetecknar det regionala utvecklingsarbetet i Skåne. I detta lägger vi ingen värdering i om antalet handlingsplaner, program och strategier är för många för att ett effektivt utvecklingsarbete ska kunna genomföras med dokumenten som grund. Det vi istället vill understryka är vikten av regional "strategy alignment"; av att tydliggöra den regionala utvecklingsstrategins roll relativt övriga planer, program och strategier. Vi rekommenderar att Region Skåne tydliggör vilka verksamheter (dokument) som relaterar till den regionala utvecklingsstrategins genomförande och vilka som inte gör det. Genom att minska antalet dokument som relaterar till utvecklingsstrategin bedömer vi att det blir lättare att föra en konstruktiv dialog för att tydliggöra hur dessa dokument är tänkta att bidra till utvecklingsstrategins gemensamma mervärde.

7.2 Kommunicera de mervärden som uppstår i genomförandet av utvecklingsstrategin

Enligt Kontigo påverkas det gemensamma ägandet av den regionala utvecklingsstrategin positivt av berättelser kring hur arbetet inom utvecklingsstrategin framskrider. Vårt förslag är att bryta ut en handfull tematiska insatser som har behov av territoriell samverkan med bäring mot det övergripande målet. Vår rekommendation är vidare att följa dessa insatser; att kommunicera arbetet och att relatera de resultat som uppstår till den regionala utvecklingsstrategin.

7.3 Påbörja diskussionen om vem inom Region Skåne som har ansvar för RUS

Vi rekommenderar starkt att initiera ett internt arbete vid Region Skåne kring var besluten för den regionala utvecklingsstrategin ska vara. Vår bedömning är att Region Skåne bör överväga att delegera beslut om den regionala utvecklingsstrategin till den regionala utvecklingsnämnden men efter det att en konsekvensanalys har genomförts kring vilka effekter det får för trovärdigheten och förankringen totalt sett för utvecklingsstrategin inom hela Region Skåne. Framförallt ser Kontigo ett behov av en intern styrgrupp på högst nivå inom Region Skåne.

7.4 Öka närvaron av den regionala utvecklingsstrategin vid diskussionerna i skånskt ledningsforum



För att stärka ägarskapet för utvecklingsstrategin i Skåne ser vi behov av att mer frekvent föra upp strategin till diskussion i högnivågrupper som exempelvis Skånskt ledningsforum. Här har såväl politiska företrädare som tjänstemän vid Region Skåne ansvar för att utvecklingsstrategin synliggörs på agendorna. Vi ser fördelar med att strategin "ständigt" diskuteras för att hållas aktuell. I sammanhanget ser vi fördelar med att lyfta fram frågor som rör det som i genomförande av strategin bedöms vara dess spets och låta diskussionerna vid högnivågrupperna föra dialog kring hur samverkan kan utvecklas för att stärka mervärdena kring dessa spetsverksamheter.

7.5 Intern- och extern kommunikationsplan bör tas fram

Aktualiteten kring utvecklingsstrategin ges av hur ofta och i vilka sammanhang som insatser relaterade till den regionala utvecklingsstrategin lyfts fram. Vi rekommenderar att såväl en intern- som extern kommunikationsplan tas fram för att planera informationsspridningen av genomförandet av strategin. Vi rekommenderar här också att mer insatser görs för att stödja aktörerna i deras "tolkning" och "översättning" av RUS:en.

7.6 Arrangera en årligt återkommande strategidag

För att stärka både ägandet, aktualiteten och styrförmågan i strategin föreslår vi att en årligt återkommande strategidag kommuniceras. Vid den dagen presenteras dels det föregående årets arbete med verksamheter kopplat till strategin, men också arbetet inför kommande år. Genom att delegera ut ansvar till befintliga och eventuellt tillkommande grupper för gemensamma frågor relaterade till utvecklingsstrategins områden bedömer vi att engagemanget kring utvecklingsstrategin bland aktörerna i Skåne kommer att stärkas. Kommande års strategidag inleds med att arbetsgrupperna presenterar resultatet från sina arbeten. På så sätt genereras ett årshjul med bäring mot styrningen av utvecklingsstrategin. Att här också kommunicera gjord förflyttning mot målen är viktigt.

7.7 Betrakta RUS som bottenplatta- tydliggör mervärden i handlingsplaner

Det finns en stark legitimitet för RUS som övergripande styrdokument för Skåne. Mervärdena – spetsarna – i strategin kan ibland vara svåra att identifiera då formuleringarna är övergripande och breda. Mervärdet som uppnås av strategin kommer emellertid att styra aktörernas syn på den regionala utvecklingsstrategin. Kontigo rekommenderar att Region Skåne i dialog med andra aktörer tydliggör RUS status som bottenplatta i strategihierarkin. Vidare menar vi att mervärdena och de tydliga spetsarna – som också är mätbara och kan följas upp – bör tydliggöras i andra strategier och handlingsplaner som ligger under RUS. Våra rekommendationer innefattar också att processledningen av den regionala utvecklingsstrategin bör bryta ut och fokusera på spetsverksamheterna och särskilja dessa från kärnverksamheterna som genomförs i strategin i all intern- och extern kommunikation.

