

Uppföljning av granskning –

*Samordning av det regionala
utvecklingsarbetet*

Region Gävleborg

Januari 2019

Henrik Fagerlind
Tobias Björn



Inledning



Bakgrund

Kommunens revisorer genomför granskningar. När revisionens rapporter överlämnas påtalas bland annat behov av åtgärder och revisorerna önskar svar på granskningsrapport. En viktig del i revisorernas arbete är att följa upp granskningar som tidigare genomförts.

Revisorerna i Region Gävleborg har i sin risk och väsentlighetsbedömning valt att följa upp tidigare genomförda granskningar.

Uppföljning avser granskning:

Samordning av det regionala utvecklingsarbetet.

Revisionsfråga

Har regionstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att hantera de brister som framkommit i tidigare genomförda granskningar?

Frågeställningar

- Har revisorernas rekommendationer beaktats?
- Vilka åtgärder har regionstyrelsen beslutat om efter granskningarna?
- Har av regionstyrelsen angivna åtgärder vidtagits i utlovad omfattning och inom rimlig tid?
- Vilka brister kvarstår och eventuella förklaringar till detta?

Metod

Genomgång av yttrande, beslut, styrande dokument, arbetsmaterial och övrig relevant dokumentation.

Intervjuer och kontakter med tjänstemän inom området regional utveckling.

Samordning av det regionala utvecklingsarbetet – granskning 2016

Granskningen skulle besvara följande revisionsfråga:

Säkerställer regionstyrelsen en ändamålsenlig och effektiv organisation som gör det möjligt att samordna, styra och följa upp det samlade regionala utvecklingsarbetet i Gävleborgs län?

Den revisionella bedömningen var att regionstyrelsen delvis säkerställer en ändamålsenlig och effektiv organisation som gör det möjligt att samordna, styra och följa upp det samlade regionala utvecklingsarbetet i Gävleborgs län.

Revisorerna översände 2016-05-27 rapporten samt ett missiv med rekommendationer till fullmäktige med uppmaning om att svar bör lämnas i oktober 2016 till fullmäktige. Regionstyrelsen lämnade i 2016-09-28 sitt svar.

Rekommendationer som lämnades i rapporten:

- Regionstyrelsen bör tydliggöra och kommunicera vad det innebär att leda det regionala utvecklingsarbetet i Gävleborg. En översyn av hur arbetet är strukturerat bör genomföras.
- Regionstyrelsen bör tydliggöra ansvar mellan regionstyrelse och nämnder samt prioriteringar för det regionala utvecklingsarbetet.
- Regionstyrelsen bör säkerställa att det sker en fortsatt utveckling av former för samverkan och samordning av aktörer och intressen. Regionstyrelsen bör även säkerställa en effektivare intern samordning där det sker ett förtydligande och kommunikation av rollfördelning och mandat i tjänstemannaorganisationen.
- Regionstyrelsen bör besluta om en gemensam struktur för uppföljning, återrapportering och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet.

Samordning av det regionala utvecklingsarbetet – granskning 2016

Regionstyrelsens åtgärder enligt svar till revisorerna, summerat:

Av yttrandet framgår bl a att Regionstyrelsen efter rekommendationerna antog en årsplan 2017-2019 som innehåller politisk viljeinriktning och politiska prioriteringar. Arbete med att ta fram ett förslag till en modell för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet pågår på tjänstemannanivå. Workshopserie genomförs hösten 2016 för tjänstemän som arbetar inom det regionala utvecklingsuppdraget. Cirka 15 grupperingar inom olika verksamhetsområden har deltagit i regionens framtidsarbete Gävleborg 2030.

I övrigt förtydligas följande uppdrag och åtgärder i yttrandet:

- Utvecklingsutskottet uppdrog i juni 2016 till förvaltningen att:
 1. ta fram ett förslag till en modell för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsuppdraget, som tydliggör kopplingen mellan beviljade projekt med dess aktiviteter och mål och den regionala utvecklingsstrategins målsättningar.
 2. ta fram ett förslag till en strategi för deltagande i regionala utvecklingsprojekt, med fokus på att uppnå långsiktiga, positiva och bestående effekter utifrån satsade medel.
- Regionstyrelsen beslutade i juni 2016 om regionala prioriteringar i arbetet med att utveckla och stödja arbetet för jämställd regional tillväxt 2016-2018:
 1. Starkare styrning av det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet genom en strategi för jämställd och jämlik finansiering för regionala tillväxtmedel.
 2. I samråd med aktörerna i det företagsfrämjande systemet skapa specifika utvecklings- och utbildningsinsatser kring förståelse för och behov av ett mer jämställt och jämlikt regionalt utvecklingsarbete.
 3. Tillsammans med ansvariga för regionalfonden arbeta fram metoder och verktyg som stöd för handläggning och utvärdering av strukturfondsmedel och regionala tillväxtmedel ur ett jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv.



I det följande kapitlet presenterar vi granskningsresultaten i denna uppföljning. Först görs en summering av den problembild som tecknades i den föregående granskningen. Sedan följer iakttagelser av hur situationen är inom det regionala arbetet hösten/vintern 2018, sorterat efter de huvudsakliga områden som utgjorde rekommendationer i granskningen 2016.

I det avslutande kapitlet görs sedan en summering och revisionell bedömning utifrån revisionsfrågan och frågeställningarna för denna uppföljning.



Granskningsresultat

Tydliggörande av det regionala utvecklingsarbetet och översyn av hur arbetet är strukturerat

Till att börja med kan konstateras att en organisationsförändring pågick vid tidpunkten för vår uppföljning (se s 11-12 för organisationsbilder). I den nya organisationen återfinns ekonomi och HR under funktionsansvariga direktörer. Lednings- och verksamhetsstöd (LoV) ska avvecklas och istället skapas tre nya förvaltningar skapas: **IT, Regional Utveckling** ("Inom detta område förstärker vi vår sammanhållande roll och tydliggör vårt arbete tillsammans med de andra förvaltningarna i syfte att utveckla och förbättra de områden vi arbetar med"), samt **Stab**.

Organisationsförändringen skedde formellt från 1 januari 2019. Förändringen med att inrätta en förvaltning för regional utveckling under regiondirektören gjordes för att skapa ett helhetsansvar. Förvaltningen ska fortfarande ligga under regionstyrelsen; det bildas således inte en regional utvecklingsnämnd.

När det gäller tydliggörande av det regionala arbetet och hur det ska ske framöver så är framtagandet av en ny RUS (regional utvecklingsstrategi) en viktig del. En ny RUS innebär även en ny målstruktur. Den nya regionala utvecklingsstrategin kommer att gälla från 2020 (nuvarande RUS gäller för åren 2013-2020). Av intervjuerna framgår bl a att regionens nya RUS kommer att ha fortsatt fokus på hållbar regional utveckling. Kärnan i arbetet beskrivs som att regionen arbetar för att ändra strukturer, så de kan utveckla Gävleborg som helhet på ett hållbart sätt.

En översyn av hur det regionala utvecklingsarbetet är strukturerat är inte genomfört och tjänstemännen själva framhåller att en utvärdering bör göras av det interna arbetet.

Tydliggörande av det regionala utvecklingsarbetet och översyn av hur arbetet är strukturerat

Det har även tillsatts en ledningsgrupp för regional utveckling (LRU). Ledningsgruppen för regional utveckling har i praktiken varit i drift som gruppering i flera år men kallas ledningsgrupp sedan 2017. Syftet upplevs delvis oklart, då de inte fungerar som en ren ledningsgrupp utan utgör ett forum som bl a delar information. Ledningsgruppen består av regiondirektör, två biträdande regiondirektörer, tre chefer, samt fem strateger.

Övrigt när det gäller hur arbetet är strukturerat bör nämnas att det finns ett forum för regional utveckling (FRU), som är en mötesplats för ca 80 personer och är ett sätt att samla berörda inom området.

Avslutningsvis kan noteras att det finns en pågående diskussion om hur det regionala utvecklingsarbetet ska styras och följas upp. Regional utveckling är inte produktion men möts delvis med en produktionslogik. En intervjuad uttrycker att ”vårt uppdrag är att samordna ett komplext område med många inblandade”. Diskussionen rör bl a hur det arbetet fångas på ett bra sätt. Detta är en diskussion som ännu pågår och där man inte har landat i alla delar.



Kommentarer: en organisationsförändring har just genomförts/påbörjats. Regional utveckling ska stärkas. Hur utfallet blir är för tidigt att säga. Framtagande av ny RUS är planerad och ska ha fokus på hållbar regional utveckling.

En översyn av regionala utvecklingsarbetets struktur är ej genomförd men bör göras.

Ledningsgrupp för regional utveckling finns. Pågår ännu diskussion om hur arbetet ska styras och följas upp.

Tydliggörande av ansvar mellan regionstyrelse och nämnder samt prioriteringar för det regionala utvecklingsarbetet

Utifrån intervjuer och insamlade underlag kan vi konstatera att en översyn av ansvarsfördelningen mellan styrelse och nämnder avseende det regionala utvecklingsarbetet inte är genomförd. Tjänstemännen själva framhåller bl a att en översyn av reglementen bör genomföras. En ny form för verksamhetsplanering är under implementering. Brister i målstrukturen ska enligt tjänstemännen åtgärdas där.

Som nämndes tidigare är en ny RUS under framtagande. Tidsplanen är utkast för remiss under hösten 2019 och att ny plan beslutas 2020.

En finansieringsstrategi 2018-2020 har beslutats av regionstyrelsen (2018-04-25) och implementering pågår.

Gränsdragningar mellan centrala funktioner och förvaltningar uppfattas ännu till delar som oklar och kvarstår att hantera. Det är enligt vår bedömning utifrån kontakterna med tjänstemännen ännu inte klart hur den nya organisationen kommer att förändra detta.

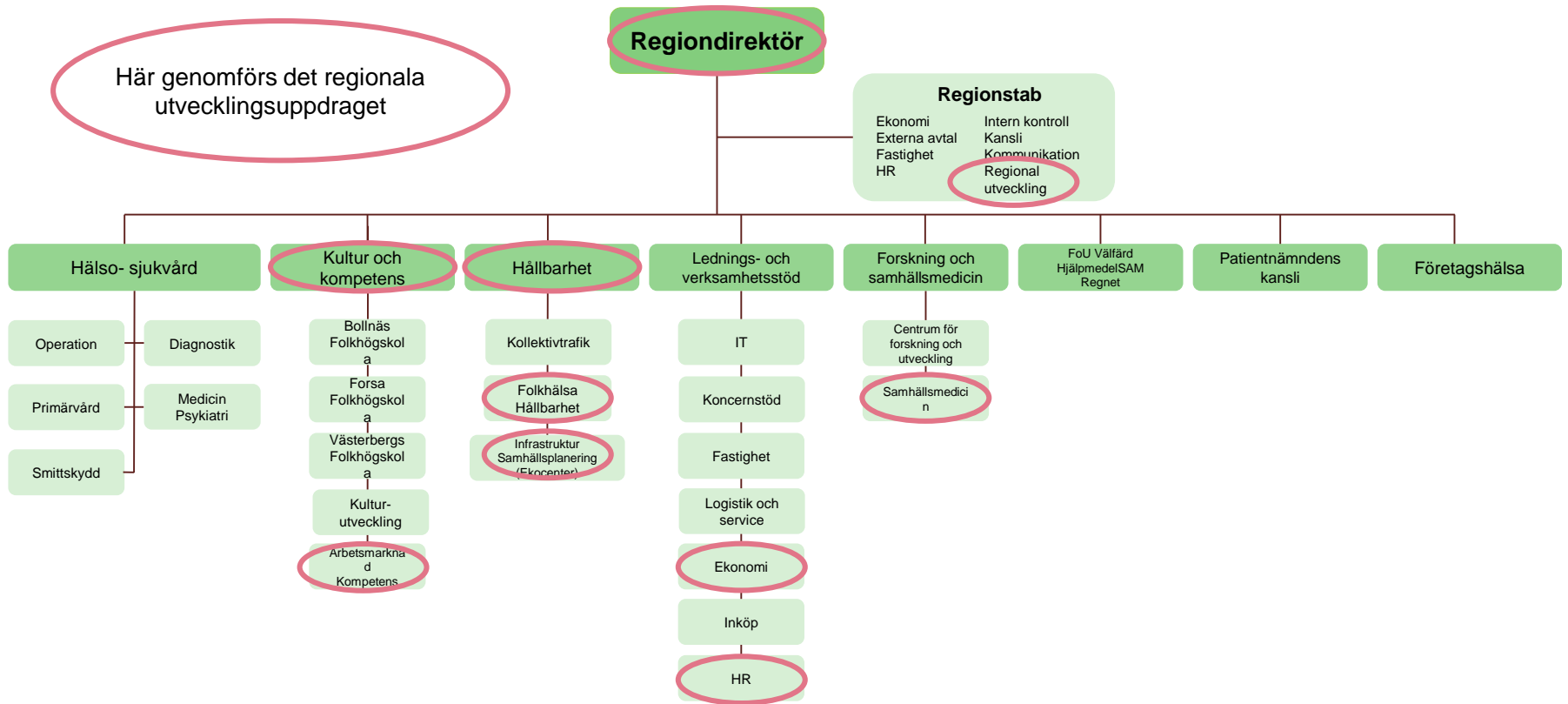
Den regionala utvecklingsstrategin är från 2013. Under intervjuerna har synpunkten lyfts att strategin snabbt blir föråldrad. Som exempel nämns att strategin inte behandlar migration, medan den frågan blivit mycket stor efter det höga flyktingmottagandet Sverige hade under 2015. Det innebär att det uppstår en diskrepans mellan olika fokus i RUS och de frågor som regionen i praktiken jobbar med. Sådana exempel reser frågan om inriktning och fokus på innehållet i kommande RUS.

När det gäller framtagande av ny RUS finns ledningsgruppen för regional utveckling som utgör styrgrupp. Arbetsgruppen består bl a av central strateg, representanter från tre avdelningar (arbetsmarknad och kompetens; infrastruktur; och folkhälsa/hållbarhet), kommunikatör och analytiker.

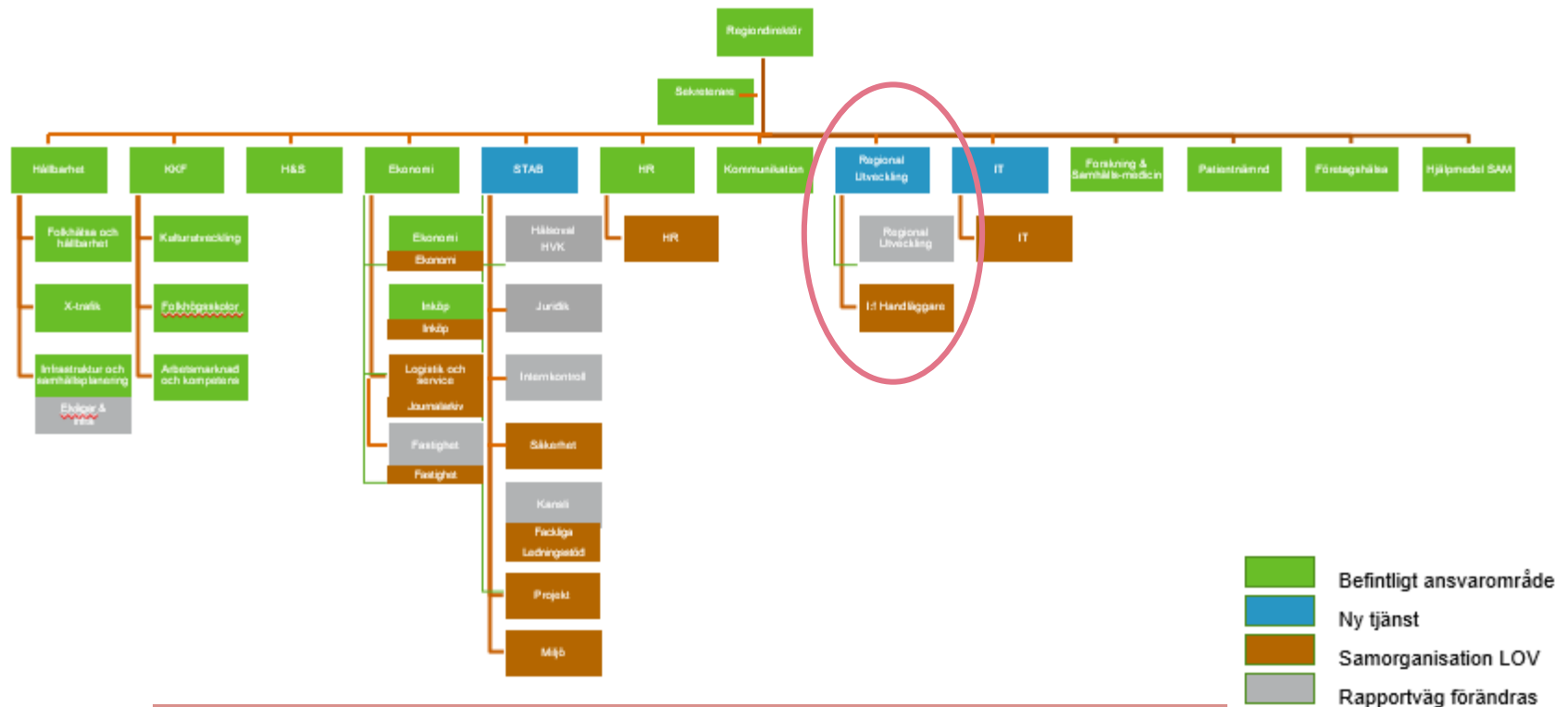
Kommentarer: en översyn av ansvarsfördelning är inte genomförd. Omorganisationen föranleder behov av t ex översyn av reglementen och tydliggörande av roller och ansvar.

Verksamhetsplaneringen är på gång att utvecklas.

Tidigare tjänstemannaorganisation (2018)



Ny tjänstemannaorganisation från och med 1 januari 2019



Kommentarer:

Regional utveckling blir en egen förvaltning i den nya tjänstemannaorganisationen. En förvaltning är skapad, men all verksamhet inom regionala utvecklingsuppdraget samlas inte här, endast de delar som tidigare låg i stab samt 1:1-handläggningen

Fortsatt utveckling av former för samverkan och samordning av aktörer och intressen, samt effektivare intern samordning med förtydligande och kommunikation av rollfördelning och mandat

Vår informationsinhämtning för arbetet med uppföljningen visar att det hänt saker rörande samverkan och intern samordning men att flera delar ännu kvarstår för regionen att beakta. Till att börja med kan konstateras att en översyn av ansvarsfördelningen mellan styrelse och nämnder avseende det regionala utvecklingsarbetet inte har genomförts. Här framhålls under intervjuer att en översyn av reglementen bör genomföras.

När det gäller kommunikation och vidare intern samordning finns olika kanaler som används för att leda det regionala utvecklingsarbetet. Det som framförallt framhålls från förvaltningen är kommunikationen som sker via Ledningsgrupp för regional utveckling (LRU), Forum för regional utveckling (FRU), samt genomförd utbildning Regional utveckling i praktiken. Flera forum finns således.

När det gäller hur arbetet är strukturerat har inte någon översyn skett sedan granskningen genomfördes. Detta kvarstår och bör enligt förvaltningen göras. Intervjuerna bekräftar också bilden av att det kvarstår otydligheter kring intern samordning och rollfördelningar. Den nya organisationen tydliggör regional utveckling i den meningen att en egen förvaltning skapas.

Avseende dokument gäller att en ny RUS är på gång att tas fram och ska beslutas 2020. En ny form för verksamhetsplanering är enligt uppgift under implementering. Finansieringsstrategi 2018-2020 beslutades av RS 2018-04-25. Här pågår implementering. Handlingsplanen för uppföljning och utvärdering är som tidigare noterats inte fastställd och vi har under granskningen gjort iakttagelser om att handlingsplanen inte är känd internt i den utsträckning som borde vara fallet för full styrande effekt.

Kommentarer:

En egen förvaltning skapas för regional utveckling, dess roll är ännu inte tydliggjord.

Gränsdragningar mellan styrelse och nämnder är en kvarstående fråga att hantera.

Flera etablerade forum finns för samverkan och dialog.

Handlingsplanen för uppföljning och utvärdering ska fastslås och bör göras mer känd internt.

Beslut om gemensam struktur för uppföljning, åiterrapportering och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet

Struktur för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet

I en tjänsteskrivelse daterad 2016-08-29 beskrivs hur strukturen för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet ska utvecklas. Tanken är att ”en sammanhållen struktur för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet förväntas bidra till att skapa ett systematisk lärande över tid”.

Av tjänsteskrivelsen framgår bl a att berättandet ska användas som metod och att hållbar utveckling är utgångspunkt för allt regionalt utvecklingsarbete i Gävleborg: social, ekonomisk och miljömässig hållbar utveckling ska vara integrerade perspektiv i arbetet med uppföljning och utvärdering.

Den regionala strategin följs upp genom indikatorer för att följa regionens utveckling. Indikatorerna följer de målområden som finns i RUS.

Regionstyrelsen beslutade 2016-11-02 om ”Struktur för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet”.



Beslut om gemensam struktur för uppföljning, åiterrapportering och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet

Handlingsplan för att tydliggöra regionens arbete med uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet

En handlingsplan för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet är framtagen och används enligt uppgift internt. Planen är dock inte formellt fastställd av regiondirektören. Den är inte heller fullt ut implementerad. Våra intervjuer indikerar också att handlingsplanen inte är helt känd internt. Planen är tänkt att antas formellt när organisationsförändringen är på plats, men kommer då behöva förändras vad gäller ansvarsfördelning.

Av avsnittet om ansvar och roller framgår bl a att ansvarig för verkställandet av uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet är regiondirektören. Arbetet hålls samman av enheten för regional utveckling, regionstab. Uppföljning och utvärdering av det löpande arbetet sker inom respektive verksamhet.

Uppföljningsmodellen har olika tidshorisonter i syfte att på kort sikt fånga upp insatserna som genomförs och på längre sikt följa upp den regionala utvecklingen.

En framtagen programlogik finns för att illustrera önskat samband mellan insatser och resultat, kopplingen mellan RUS och de strategiska sektorsprogrammen och som utgångspunkt för uppföljning och utvärdering (se figur på efterföljande sida).

Indikatorerna i RUS tillsammans med kunskapsunderlaget "Jämförelser regional utveckling" utgör regionens insatser för att följa den regionala utvecklingen på övergripande nivå.

Följande aktiviteter finns listade för regionens uppföljning på övergripande nivå:

1. Att årligen följa upp RUS indikatorer samt uppdatera kunskapsunderlaget "Jämförelser regional utveckling" för att spegla den regionala utvecklingen.
2. Att ta fram rapporten om Arbetsmarknad och kompetens "Utveckling Gävleborg", kvartalsvis eller efter behov.
3. Att vartannat år/efter behov låta följa upp det regionala utvecklingsarbetet genom extern utvärderare.

Utöver dessa finns 10 ytterligare uppföljningsaktiviteter (nummer 4-13) kopplade till projektnivå (se vidare rapport om uppföljning av styrning av regionala utvecklingsprojekt för dessa).

Av intervjuerna framgår att punkt 2 inte är aktuell. Bedömning har gjorts att sådan rapport inte behövs och har inte tagits fram sedan 2016.

En sammanhållen projektlogik för RUS och program



Beslut om gemensam struktur för uppföljning, återrapportering och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet

Utvärdering av programmets målstruktur i Nya möjligheter, Region utvecklingsstrategi för Gävleborg 2013-2020

Utvärderingen färdigställdes 2018-03-16 som en del av att följa upp det regionala utvecklingsansvaret och är inriktad på hur målstrukturen fungerat i praktiken.

Tre huvudsakliga slutsatser dras i utvärderingen:

1. Målstrukturen har fungerat och fungerar som en utgångspunkt för insatser i det regionala utvecklingsarbetet.
2. De tre sektorsvisa programmen har tappat i relevans som styrdokument.
3. Resultatindikatorerna är för vaga och oprecisa för att användas till uppföljning och utvärdering av insatser och aktiviteter.

Utvärderingen summerar resultaten enligt följande:

”Resultaten visar att Region Gävleborg har en utarbetad strategi för regional utveckling men behöver utveckla en tydligare modell för uppföljning och utvärdering av aktiviteter och insatser för att den nuvarande programlogiken ska svara mot kraven i det regionala utvecklingsansvaret.”



Kommentarer:

- Regionstyrelsen har beslutat nov 2016 om struktur för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet.
- Handlingsplan för uppföljning och utvärdering finns framtagna men är inte fastslagen och inte implementerad fullt ut.
- Egen utvärdering från 2018 fastslår att regionen behöver utveckla tydligare modell för uppföljning och utvärdering av aktiviteter och insatser.

Övrigt om regionens uppföljning och utvärdering – 2017 års villkorsrapport till regeringen

I den villkorsrapport som årligen lämnas till Regeringen som svar på det villkorsbrev regeringen beslutar om för samtliga regionala utvecklingsansvariga, återrapporterar Region Gävleborg utifrån en given struktur vad man gjort under året i olika separata avrapporteringsdelar:

- Sammanfattning av verksamheten inom regional tillväxt (innovation och företagande, Attraktiva miljöer och tillgänglighet, Kompetensförsörjning, Internationellt samarbete)
- Redovisning av anslag 1:1 Regionala tillväxtåtgärder (styrning av anslag 1:1, Årets satsningar, Resultat)
- Genomförda aktiviteter inom ramen för EU:s strategi för Östersjöregionen
- Samverkan med Länsstyrelsen
- Jämställd regional tillväxt
- Strategiskt och långsiktigt arbete med lärande
- Bredband
- Näringslivets digitalisering
- Kommersiell service

Rapporteringen innehåller i huvudsak en genomgång av olika aktiviteter och projekt som bedrivits under året, och vad som skett inom respektive projekt.

Det finns delvis redovisning av vilka resultat eller effekter de olika insatserna, aktiviteterna och projekten haft.

Vad gäller ”Strategiskt och långsiktigt arbete med lärande” noterades i villkorsrapporten att Region Gävleborg sedan oktober 2016 har en politiskt beslutat struktur för uppföljning och utvärdering. ”Den regionala utvecklingen följs på övergripande nivå genom uppföljning av den regionala utvecklingsstrategins indikatorer. Vartannat år genomför regionen uppföljning av det regionala utvecklingsarbetet genom extern utvärderare. Uppföljningen vänder sig till aktörer i det regionala utvecklingsarbetet och speglar hur arbetet bedrivs samt synen på regionens regionala ledarskap.



*Summering och
revisionell bedömning*

Bedömning utifrån frågeställningarna

Har revisorernas rekommendationer beaktats?

Vi kan konstatera att Regionstyrelsen i sitt svar på revisorernas rapport och missiv redovisar att man har för avsikt att vidta åtgärder i huvudsak i linje med revisorernas rekommendationer.

Vilka åtgärder har regionstyrelsen beslutat om efter granskningarna?

Av de åtgärder som beslutats och skett efter granskningen märks bland annat att utvecklingsutskottet 2016 beslutade att uppdra till förvaltningen att:

- Ta fram en modell för uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsuppdraget, som tydliggör kopplingen mellan beviljade projekt med dess aktiviteter och mål och den regionala utvecklingsstrategins målsättningar
- Färdigställa en strategi för deltagande i regionala utvecklingsprojekt, med fokus på att uppnå långsiktiga, positiva och bestående effekter utifrån satsade medel

I övrigt kan även noteras att en organisationsförändring har beslutats och började gälla per 1 januari 2019. I denna blir regional utveckling en egen förvaltning. Det finns även sedan ett antal år en ledningsgrupp för regional utveckling.

Planering har påbörjats för arbetet med att ta fram en ny RUS till 2020.

Bedömning utifrån frågeställningarna

Har av regionstyrelsen angivna åtgärder vidtagits i utlovad omfattning och inom rimlig tid?

Ett antal beslut har tagits av regionstyrelsen som syftar till att stärka arbetet inom regional utveckling, bl a avseende utbildning och struktur för uppföljning och utvärdering. Dessa beslut togs redan under 2016.

Det kvarstår emellertid till flera delar att genomföra det som beslutats.

Vilka brister kvarstår och eventuella förklaringar till detta?

Intervjuerna ger vid handen att det ännu finns oklarheter kring syfte och roller rörande både organisationen kring arbetet och hur styrning och uppföljning ska ske framöver. Även om åtgärder har beslutats och initierats efter granskningarna 2016 har så har bristerna ännu inte till fullo åtgärdats.

En egen utvärdering gjord av regionen från 2018 fastslår att man behöver utveckla tydligare modell för uppföljning och utvärdering av aktiviteter och insatser. Regionens egen analys 2018 är i linje med revisorernas rekommendationer från 2016. I delar kvarstår således de brister som revisorerna konstaterade 2016.

Revisionell bedömning och rekommendationer

Har regionstyrelsen vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att hantera de brister som framkommit i tidigare genomförda granskningar?

Vår bedömning är att regionstyrelsen i begränsad utsträckning har vidtagit tillräckliga åtgärder i syfte att hantera de brister som framkommit i tidigare genomförda granskningar.

Rekommendationer

Mot bakgrund av föreliggande uppföljande granskning lämnar vi följande rekommendationer till regionstyrelsen:

- Implementera den handlingsplan för uppföljning och utvärdering som är beslutad i full utsträckning.
- Fortsätt utvecklingsarbetet med att finna former för en ändamålsenlig uppföljning och utvärdering av det regionala utvecklingsarbetet.
- Tydliggöra roller och ansvar i den nya organisationen vad gäller olika funktioners involvering i det regionala utvecklingsarbete som regionen bedriver.