

Regional utveckling – organisation, styrning och ledning

November 2017

Dag Boman

Mari Månsson

Pia Lidwall

Cecilia Ribeiro Goncalves

Innehåll

1	SAMMANFATTNING	3
2	GENOMFÖRANDE OCH UPPDRAG	5
2.1	BAKGRUND OCH UPPDRAG	5
2.2	AVGRÄNSNING	6
2.3	REVISIONSKRITERIER	6
2.4	UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE	7
3	KARTLÄGGNING AVSEENDE STÄLLDA REVISIONSFRÅGOR	7
3.1	REGIONAL UTVECKLING - STYRNING, ANSVAR OCH ROLLER	7
3.2	BESLUT OCH VERKSTÄLLIGHET	17
3.3	UPPFÖLJNING OCH ÅTERKOPPLING	20
3.4	ANDRA REGIONER	24
4	SLUTSATSER – ÖVERGRIPANDE REVISIONSFRÅGA	26
4.1	IAKTTAGELSER I SAMMANFATTNING	26
4.2	SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	26
4.3	FÖRBÄTTRINGSOMRÅDEN	27
	BILAGA 1 – INTERVJUADE PERSONER	28
	BILAGA 2 - BOLAG OCH STIFTELSE INOM REGIONAL UTVECKLING	28

1 Sammanfattning

Uppdrag och genomförande

Revisorerna i Region Skåne har uppdragit åt Capire Consulting AB att göra en granskning av Region Skånes verksamhet inom regional utveckling. Granskningen har genomförts genom analys av relevanta dokument samt djupintervjuer med företrädare för berörda politiska organ och tjänstemannaorganisationer. Granskningen har genomförts under perioden juni till oktober 2017.

Resultat övergripande revisionsfråga

Granskningen ska som övergripande fråga undersöka om verksamheten inom regional utveckling bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne vad avser organisation, styrning och ledning. Gränsdragningen mellan regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen samt bolagen Business Region Skåne AB och Innovation Skåne AB ska särskilt belysas.

Sammanfattningsvis bedömer vi att verksamheten inom regional utveckling inte bedrivs på ett helt ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne vad avser organisation, styrning och ledning.

Det regionala utvecklingsarbetet i Region Skåne är uppdelat på flera politiska nämnder och bedrivs till betydande del i bolagsform. En av de centrala iakttagelserna i granskningen är att det saknas en tydlig samordning av arbetet. Det har också framgått att hälso- och sjukvården och forskningen, som i många sammanhang betraktas som viktiga verktyg för regional utveckling, endast i obetydlig omfattning kopplas samman med Region Skånes regionala utvecklingsstrategi. I Region Skåne är det regionstyrelsen som enligt reglementet ålagts att ha det övergripande och samordnande ansvaret för huvudparten av de regionala utvecklingsuppgifterna. Regionstyrelsens centrala roll i dessa frågor är rimlig och ändamålsenlig eftersom arbetet med regional utveckling sker på många externa arenor där det är viktigt att den politiska ledningen företräder Region Skåne.

I granskningen har det framkommit att regionstyrelsen inte aktivt medverkat till samordning av de aktuella verksamheterna. Ägarstyrningen av berörda bolag har tillika varit passiv. Samtidigt har regionala utvecklingsnämnden saknat mandat både formellt och i praktiken att samla den aktuella aktörskretsen bakom gemensamma förhållningssätt och strategier. En effektiv ledning av regionala utvecklingsfrågor har därmed saknats i Region Skåne.

Styrdokumenterna ger i huvudsak uttryck för en tydlig roll och ansvarsfördelning mellan berörda organ. Den otydliga övergripande ledningen har dock medverkat till att uppgiftsfördelningen i praktiken upplevs som otydlig bland många aktörer. Det handlar exempelvis om samspelet mellan regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden avseende vilka frågor som ska behandlas i vilken nämnd. Mellan regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden finns olika uppfattningar om hur det delade ansvaret för trafikförsörjningsplanering ska ske.

Regionala utvecklingsavdelningen liksom dess personal utgör en del av koncernkontoret. Efter flera års kostnadsneddragningar har detta medverkat till att regionala utvecklingsnämnden upplever en brist på balans mellan tilldelade uppdrag och beviljade personalresurser. En del i problematiken består i att personalbudgeten fastställs sent inför kommande verksamhetsår. Detta försvårar regionala utvecklingsnämndens möjligheter att planera och prioritera sin verksamhet.

Sammanfattande bedömning

Regionstyrelsen, som har det övergripande och samordnande ansvaret, har enligt vår bedömning inte utövat en effektiv ledning av de regionala utvecklingsfrågorna. Det har inte skett någon tydlig samordning mellan den verksamhet som bedrivs i bolagsform och den verksamhet som bedrivs av regionala utvecklingsnämnden. Områden, såsom hälso- och sjukvården och forskningen, med stor potential att bidra till uppfyllelsen av Region Skånes utvecklingsmål har inte utgjort en integrerad del av arbetet att förverkliga Region Skånes utvecklingsstrategi. Regionens samlade resurser har i och med detta inte tagits tillvara på ett effektivt sätt.

Resultat enskilda revisionsfrågor

1. *Hur ser ansvars- och rollfördelningen ut och hur säkerställs tydlighet mellan regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen och förvaltningarna/bolagen?*

I formell mening finns enligt reglementet en relativt tydlig roll och ansvarsfördelning mellan regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden (RUN) och kollektivtrafiknämnden. Handhavandet av de berörda uppgifterna ger dock enligt vår bedömning upphov till otydligheter. Bland annat ger regionstyrelsens hantering av sin övergripande och samordnande roll upphov till otydlighet om hur samordningen mellan den verksamhet som bedrivs i bolag och verksamheten vid RUN samt även bolagen emellan ska gå till. Ägarstyrningen av de granskade bolagen inom regional utveckling framstår som passiv. Andra verksamhetsområden inom Region Skåne såsom hälso- och sjukvården och forskningen är inte heller integrerade i det regionala utvecklingsarbetet. Mellan RUN och kollektivtrafiknämnden finns ett delat ansvar för planering av trafikförsörjning som resulterar i problem med gränsdragningen nämnderna emellan. Det är vår bedömning att regionstyrelsen inte tar ett samlat ledningsansvar för att trygga tydlighet mellan aktörerna och ett effektivt samlat användande av de resurser som Region Skåne totalt anslår för regional utveckling.

2. *Regionala utvecklingsnämndens personalbudget ligger under regionstyrelsen. Vilka konsekvenser får detta för regionala utvecklingsnämnden för att denna ska kunna utföra sitt uppdrag optimalt?*

Nuvarande ordning medför problem för regionala utvecklingsnämnden att prioritera och dimensionera sina delverksamheter. Detta medverkar även till en försämrad arbetsmiljö inom avdelningen. Vi bedömer att det finns skäl att utveckla rutiner för planering och beslut om förändringar i personalstaten som ger regionala utvecklingsnämnden bättre möjligheter att planera sin verksamhet.

3. *Uppfattar de politiska organen sina roller och uppdrag som tillräckligt tydliga, och vilken uppfattning finns i verksamheten?*

Vår iakttagelse är att det i de politiska organen liksom bland berörda verksamhetsledningar finns uppfattningen att reglementen och styrdokument i huvudsak är tydliga vad gäller ansvars- och rollfördelningen. Däremot framkommer åsikten att det finns otydligheter i handhavande och i praktisk styrning och ledning. Detta gäller både i relationen regionstyrelsen och RUN och i relationen RUN i förhållande till Kollektivtrafiknämnden. I det senare fallet är det vår bedömning att samverkan inte fungerar på effektivt sätt nämnderna emellan, såsom gällande reglemente förutsätter.

4. *Uppfattar medarbetarna på olika nivåer sina roller och uppdrag som tillräckligt tydliga, och vilken uppfattning finns inom politiken?*

Medarbetare på olika nivåer har i många fall åsikten att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan de politiska organen medan det ”egna” uppdraget normalt uppfattas som tydligt. Enligt mätningar uppger en hög andel av medarbetarna att de har liten kännedom om RUN:s och avdelningens mål. Vår bedömning är att styrningen av RUN:s verksamhet som i hög grad bedrivs i projektform behöver utvecklas vad gäller strategier och effektmål.

5. *Hur sker uppföljning och återkoppling på olika nivåer?*

Det är vår bedömning att det är av stor vikt att regionala utvecklingsnämnden utvecklar uppföljningen av den övergripande utvecklingsstrategin. Uppföljningsbara mål och indikatorer som visar verksamhetens resultat bör utvecklas. Former för uppföljning bör i regel fastställas när en strategi beslutas för att säkerställa att målen är konkreta och uppföljningsbara. Regionstyrelsen bör säkerställa att det finns en samlad uppföljning av det regionala utvecklingsansvaret som helhet i Region Skåne och som omfattar både nämnder och bolag.

6. *Vem ansvarar för att regionala utvecklingsnämndens beslut verkställs? Vilken påverkan har regionala utvecklingsnämnden på bolagens verksamhet och hur säkerställs att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål?*

Vår bedömning är att ansvaret för verkställande av regionala utvecklingsnämndens beslut i huvudsak är tydligt. Verkställigheten sker vid avdelningen för regional utveckling med regionala utvecklingsdirektören som ansvarig. Regionala utvecklingsnämnden har däremot inte någon formell möjlighet att påverka bolagen utan begränsas till överenskommen samverkan. Det är vår

bedömning att det inte finns en tydlig styrning som säkerställer att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål.

7. Hur arbetar andra regioner/landsting med liknande frågeställningar kring regional utveckling?

Jämförande analyser av motsvarande verksamheter i Västra Götalandsregionen och i Region Uppsala visar på intressanta utvecklingsmöjligheter. Det är enligt vår bedömning möjligt att åstadkomma en starkare styrning och verkställighet genom att exempelvis tillämpa en liknande modell som Västra Götalandsregionen. Den innebär bland annat att medlen även till berörd bolagsverksamhet utgår som uppdrag och att det skapas en uppdragsgivar- och utförarrelation mellan berörda nämnder och bolag. I Region Uppsala integreras all verksamhet i regionen i arbetet att nå de övergripande regionala utvecklingsmålen, vilket är något som inte sker systematiskt i Region Skåne.

Förbättringsområden

Följande förbättringsområden har identifierats i samband med den aktuella granskningen:

- Regionstyrelsen bör ta ett samlat ledningsansvar för att trygga tydlighet mellan aktörerna och ett effektivt samlat användande av de resurser som Region Skåne totalt anslår för regional utveckling. Regionstyrelsen bör även tydliggöra i organisationen vem som bär ansvar för att verkställa uppgiften att samordna regional utveckling mellan bolag och nämnder.
- En tydlig styrning som säkerställer att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål behöver utvecklas. Ägarstyrningen av bolagen måste bli mer aktiv och regionstyrelsens uppfyllande av uppsiktsplikten avseende bolagen bör i sin tur formaliseras så att uppföljningen av ägarstyrningen säkerställs.
- Den samverkan som förutsätts ske mellan regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden fungerar enligt vad som framkommit inte bra och bör därför ses över.
- Rutiner för planering och beslut om förändringar i personalstaten som ger regionala utvecklingsnämnden bättre möjligheter att planera sin verksamhet bör utvecklas.
- Ett uppföljningssystem av den regionala utvecklingsstrategin bör utvecklas. Likaså bör arbetet för en tydligare målstruktur med uppföljningsbara mål och indikatorer för måluppfyllelse utvecklas för regionala utvecklingsnämndens verksamhet.
- Kunskapen om intern kontroll bör öka inom den regionala utvecklingsnämndens verksamheter. Nämndens och bolagens internkontrollplaner bör i större utsträckning utgöras av tillsyn av att den interna kontrollen fungerar istället för ordinarie löpande kontroller.

2 Genomförande och uppdrag

2.1 Bakgrund och uppdrag

Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län ger Region Skåne ansvaret för regionalt tillväxtarbete samt regional transportinfrastruktur i Skåne och regionen har därför inrättat en regional utvecklingsnämnd för detta ändamål. Nämnden ansvarar bland annat för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom näringsliv, fysisk planering, infrastruktur, miljöstrategi och naturvård. Nämnden ska vidare i enlighet med lagen om kollektivtrafik ansvara för att tillsammans med kollektivtrafiknämnden årligen ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram samt besluta om allmän trafikplikt. Nämnden ansvarar även för fördelningen av statliga regionalpolitiska utvecklingsmedel, övriga tillväxtmedel samt bidrag inom miljöområdet. Regional utvecklingsverksamhet bedrivs även i bolagsform främst inom Business Region Skåne AB:s bolagskoncern vilken ägs av Region Skåne och kommunförbundet Skåne, samt av regionens helägda dotterbolag Innovation Skåne AB. Slutligen bedrivs regional utvecklingsverksamhet även av regionstyrelsen.

Uppdragen ska genomsyras av den regionala utvecklingsstrategin Det öppna Skåne 2030 (beslut i Regionfullmäktige 2014-06-17 § 57), som är plattform för samarbetet med de skånska kommu-

nera och är tillsammans med EU:s strukturfondsprogram 2014 - 2020 grunden i det regionala tillväxt- och utvecklingsarbetet.

Revisorerna har beslutat att under 2017 genomföra en granskning av hur Region Skåne har organiserat verksamheten inom regional utveckling. Organiserar och styrs denna verksamhet på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne?

Uppdraget

Granskningen ska, med utgångspunkt från det ovan nämnda, ge revisorerna ett underlag för att bedöma om verksamheten inom regional utveckling bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne. Granskningen ska bland annat omfatta organisation, styrning och ledning av verksamheten såväl inom som utom den regionala utvecklingsnämnden.

Gränsdragningen mellan regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen samt bolagen Business Region Skåne AB och Innovation Skåne AB ska särskilt belysas. Likaså ska granskningen omfatta rollfördelningen mellan regionstyrelsen, koncernkontoret och regionala utvecklingsnämnden vad gäller ansvaret för verksamhet och beslut för till exempel personella resurser och personalbudget.

Förutom vad som anges ovan vill revisorerna ha följande frågor belysta eller besvarade:

1. Hur ser ansvars- och rollfördelningen ut och hur säkerställs tydlighet mellan de ovan angivna politiska organen och förvaltningarna/bolagen?
2. Regionala utvecklingsnämndens personalbudget ligger under regionstyrelsen. Vilka konsekvenser får detta för regionala utvecklingsnämnden för att denna ska kunna utföra sitt uppdrag optimalt?
3. Uppfattar de politiska organen sina roller och uppdrag som tillräckligt tydliga, och vilken uppfattning finns i verksamheten?
4. Uppfattar medarbetarna på olika nivåer sina roller och uppdrag som tillräckligt tydliga, och vilken uppfattning finns inom politiken?
5. Hur sker uppföljning och återkoppling på olika nivåer?
6. Vem ansvarar för att regionala utvecklingsnämndens beslut verkställs? Vilken påverkan har regionala utvecklingsnämnden på bolagens verksamhet och hur säkerställs att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål?
7. Hur arbetar andra regioner/landsting med liknande frågeställningar kring regional utveckling?

2.2 Avgränsning

Granskningen omfattar regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen samt bolagen Business Region Skåne AB och Innovation Skåne AB.

2.3 Revisionskriterier

Granskning kommer att ske mot revisionskriterier som har utgångspunkt i följande lagar och styrdokument:

- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar
- Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete
- Lag (2010:1065) om kollektivtrafik
- Kommunallag (1991:900)
- Aktiebolagslag (2005:551)
- Skånes regionala utvecklingsstrategi – Det öppna Skåne 2030
- Reglemente för regionstyrelsen, nämnder (regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden) och revisorer i Region Skåne
- Reglemente för god hushållning och intern kontroll (RF20171126)
- Region Skånes budget och verksamhetsplan för 2017, med plan för 2018 – 2019

- Bolagsordning och ägardirektiv för Region Skåne Holding AB, Business Region Skåne AB med dotterbolag samt Innovation Skåne AB
- EU:s strukturfondsprogram 2014 – 2020

2.4 Uppdragets genomförande

Genomförandet av granskningen har omfattat analys av relevanta dokument och djupintervjuer med företrädare för berörda politiska organ, förvaltningar och bolag. Uppgifter har även inhämtats om Västra Götalandsregionen och Region Uppsala. Sammanlagt har djupintervjuer genomförts med och/eller sakuppgifter inhämtats från 22 personer.

Granskningen avseende intern kontroll i enlighet med COSO-modellen¹ genomförs på en översiktlig nivå och omfattar komponenterna kontrollmiljö, risk- och väsentlighetsanalys samt tillsyn.

Granskningen har utförts av Capire Consulting AB under perioden juni till oktober 2017. Rapportens faktaavsnitt har varit föremål för granskning från berörda verksamheter.

Granskningen har genomförts av Dag Boman, uppdragsledare, Mari Månsson, specialist och tillika koordinatör, Pia Lidwall, specialist samt Cecilia Ribeiro Goncalves, specialist. Kontaktperson från revisorskollegiet har varit Jan Erlandsson och från revisionskontoret yrkesrevisor Eva Tency Nilsson som också är projektledare för granskningen.

3 Kartläggning avseende ställda revisionsfrågor

3.1 Regional utveckling - Styrning, ansvar och roller

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser och görs sammanfattande bedömningar avseende följande revisionsfrågor:

- Revisionsfråga 1: *Hur ser ansvars- och rollfördelningen ut och hur säkerställs tydlighet mellan regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen och förvaltningarna/bolagen?*
- Revisionsfråga 3: *Uppfattar de politiska organen sina roller och uppdrag som tillräckligt tydliga, och vilken uppfattning finns i verksamheten?*
- Revisionsfråga 4: *Uppfattar medarbetarna på olika nivåer sina roller och uppdrag som tillräckligt tydliga, och vilken uppfattning finns inom politiken?*

3.1.1 Iakttagelser avseende styrning, ansvar och roller

Det regionala utvecklingsuppdraget enligt lag

Det regionala utvecklingsansvaret har i Sverige gradvis flyttats från staten till regionala folkvalda organ. I samband med försöksverksamheten 1998, med utökad och förändrad regional ansvarsfördelning, övertog först Skåne, Gotland och Västra Götalandsregionen länsstyrelsernas uppgifter med regional utvecklingsplanering och transportinfrastrukturplanering. Den regionala försöksverksamheten har sedermera permanentats och det är sedan 2003 möjligt att bilda kommunala samverkansorgan för dessa uppgifter i hela landet.

En uttalad ambition med den förändrade regionala utvecklingspolitiken är att den ska arbeta för att koordinera och mobilisera andra politikområden och aktörer².

¹ COSO är förkortning för Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission. COSO är ett ramverk för att utvärdera en verksamhets interna kontroll

² Regionala tillväxtpolitiska utmaningar – behov av strukturreformer och nya samverkanslösningar? Tillväxtanalys 2017

Lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län föreskriver bland annat följande:

”De landsting som avses i denna lag ska

1. utarbeta och fastställa en strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin,
2. besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete, och
3. följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet.³”

En ny förordning⁴ som trädde i kraft den 1 augusti 2017 innehåller bestämmelser om det regionala tillväxtarbetet och statliga myndigheters medverkan samt tydliggör de olika aktörernas ansvar och roller. Den föreskriver att regionernas utvecklingsstrategier ska utarbetas och genomföras i samverkan med berörda kommuner, landsting, länsstyrelser och andra berörda statliga myndigheter. Även näringslivet och det civila samhällets organisationer ska erbjudas möjligheter till samverkan. Förordningen indikerar också att ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet ska vara en integrerad del i analyser, strategier, program och insatser i det regionala tillväxtarbetet⁵.

Regional utveckling i Region Skåne

Region Skåne har enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar ett permanent uppdrag från staten att samordna de regionala utvecklingsfrågorna och leda arbetet med att ta fram en regional utvecklingsstrategi (RUS) för Skåne. Ansvaret beskrivs som en uppgift att verka som processledare, inspiratör och samlande kraft gentemot andra aktörer och vara aktör i vissa genomförandeinsatser. Region Skåne ansvarar också för uppföljningen av det regionala utvecklingsarbetet.

Region Skåne ska även ta ansvar för utvecklingsstrategins genomförande inom sina ansvarsområden, exempelvis genom beslut kring budget- och verksamhetsplan för Region Skånes verksamhet.

Begreppet regional utveckling inom Region Skåne

Region Skånes övergripande vision såsom den formuleras i verksamhetsplan och budget lyder (citat): ”Skåne – livskvalitet i världsklass”⁶. Region Skånes uppdrag enligt visionen är att främja hälsa, miljö och hållbar tillväxt, tillhandahålla god hälso- och sjukvård, bra kommunikationer och i samverkan med andra aktörer skapa gynnsamma förutsättningar för näringsliv och kulturliv.

I visionen anges att Region Skåne ska vara den naturliga och samlande utvecklingsaktören i Skåne. Till instrumenten för att genomföra visionen hänförs en rad områden. Hit hör bland annat jämlik och tillgänglig hälso- och sjukvård, god kvalitet i Region Skånes verksamheter och förstärkning av kulturen, civilsamhället samt medborgarnas egenmakt och delaktighet i samhället.

Den regionala utvecklingsstrategin, ”Det öppna Skåne 2030”, är en del av genomförandet av visionen. Utvecklingsstrategin genomförs i samverkan med övriga samhällsaktörer för ökad attraktivitet för boende, besökare och investerare. Centrala områden är även hållbar ekonomisk tillväxt och att Skåne år 2020 ska vara fritt från fossila bränslen och den mest innovativa regionen i Europa. Visionen anger även kriterier som kan användas för att bedöma hur välfärden utvecklas och hur hållbar tillväxten är. Sådana kriterier är befolkningens hälsa, utbildning, miljöns tillstånd samt graden av jämställdhet och jämlikhet i samhället.

Organisation och styrning - nämndsorganisationen

Den politiska organisationen i frågor som rör regional utveckling i vidare mening omfattar regionstyrelsen inklusive folkhälsoberedningen, regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden och kulturnämnden.

Regionstyrelsen

Regionstyrelsen har enligt reglementet följande ansvar:

³ 5 §. Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar

⁴ Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete

⁵ <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/06/regeringen-starker-den-regionala-tillvaxtpolitiken/>

⁶ Region Skånes verksamhetsplan och budget 2017 med plan för 2018-2019.

”Styrelsen ska under fullmäktige ha det övergripande och samordnande ansvaret för de uppgifter inom området regional utveckling som följer av 5 § lagen (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län.”

Styrelsen har, enligt reglementet, även ansvar för (citater) *”övergripande frågor om forskning och utveckling inom Region Skånes samtliga verksamhetsområden.”*

Styrelsens arbetsutskott ska (citater) *”svara för övergripande intressebevakning och företrädarskap i omvärldsfrågor, följa arbetsmarknadsläget samt bevaka forskningsfrågor ur ett för Region Skåne strategiskt perspektiv.”*

Kopplat till regional utveckling finns även det gemensamma presidiet, som består av presidierna i regionfullmäktige och regionstyrelsen. Detta är ett informellt beredande organ som sammanträder fyra gånger per år. Ordförande i gemensamma presidiet är regionfullmäktiges ordförande, som i samråd med regionstyrelsens ordförande fastställer dagordningen. Inriktning och arbetsformer för det gemensamma presidiet har renodlats⁷ till frågor som rör internationellt och interregionalt samarbete och omvärldsbevakning samt att bereda frågor och yttranden till regionstyrelsen.

Regionala utvecklingsnämnden

Regionala utvecklingsnämnden har enligt reglementet följande ansvar:

”Nämnden ska ansvara för regionala tillväxt- och utvecklingsfrågor inom näringslivsutveckling, planering, infrastruktur, miljö- och klimatfrågor. Nämnden ska ansvara för forskningsfrågor inom nämndens ansvarsområde.”

Nämnden har, enligt reglementet, även ansvar för (citater) *”uppföljning, vidareutveckling och beredning av ärenden med anknytning till den regionala utvecklingsstrategin, den regionala planen för transportinfrastruktur och det regionala näringslivsprogrammet⁸”.*

Nedan följer ytterligare exempel på ansvar, enligt reglementet, för regionala utvecklingsnämnden (citater): *”Nämnden ska:*

- *ansvara för intern och extern samordning av den regionala infrastrukturplanen.*
- *i enlighet med lagen om kollektivtrafik (2010:1065) ansvara för att tillsammans med kollektivtrafiknämnden ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram vart fjärde år eller när regionfullmäktige beslutar, samt besluta om allmän trafikplikt.*
- *ansvara för fördelningen av statliga regionalpolitiska utvecklingsmedel, övriga tillväxtmedel samt bidrag inom miljöområdet.*
- *verka för att samordna den kommunala fysiska planeringen med regional utveckling. Nämnden har också ett ansvar för regionala miljöfrågor”.*

Utgångspunkten för regionala utvecklingsnämndens arbete är den tidigare nämnda regionala utvecklingsstrategin *Det Öppna Skåne* där fem ställningstaganden lyfts fram⁹. Till varje ställningstagande kopplas ett antal mål som Region Skåne tillsammans med övriga aktörer i Skåne ska sträva mot till år 2030. Detta innebär att samverka med de skånska aktörerna i form av Skånes invånare, kommuner, myndigheter, akademi, och näringsliv är avgörande för att uppnå visionen.

Inom ramen för nämndens ansvarsområden bryts de strategiska målen ner till delmål. Från att tidigare ha haft 22 delmål har antalet reducerats till sju stycken inför 2018.

Avdelningen regional utveckling

Tjänstemannaorganisationen omfattar avdelningen för regional utveckling som är en del av förvaltningen Koncernkontoret. Inom avdelningen finns sju enheter: näringsliv och arbetsmarknad, innovation och entreprenörskap, samhällsplanering, miljö, EU och internationella relationer, samhällsanalys samt regionala kollektivtrafikmyndigheten. Därtill finns enheten administration och

⁷ Regionstyrelsen 2016-09-28, Dnr 1603199

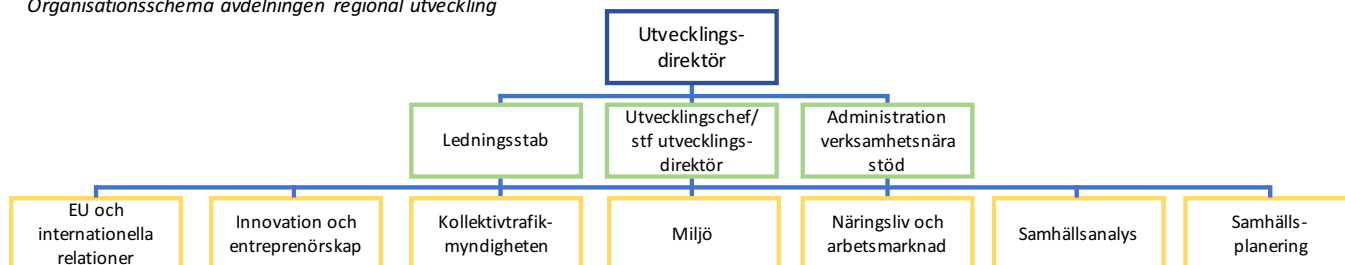
⁸ Det regionala näringslivsprogrammet existerar enligt uppgift inte längre. (Nämns dock i protokoll (RUN) sept. 2017).

⁹ Regionala utvecklingsnämndens yttrande över regionstyrelsens planeringsdirektiv med preliminär budgetram inför beslut om verksamhetsplan och budget 2018-2020, 20170511

verksamhetsnära stöd och ledningsstaben för regional utveckling. Avdelningen leds av utvecklingsdirektören.

I syfte att stärka avdelning regional utveckling skedde en omorganisation som började gälla från den 1 september 2016. Den nya organisationen syftade att stärka det *gränsöverskridande* arbetet mellan de olika enheterna (se nedanstående illustration).

Organisationsschema avdelningen regional utveckling



De personer som intervjuats ser i allmänhet positivt på den nya organisationen och att det är viktigt att arbetet sker tvärssektoriellt då enheterna har många beröringspunkter. Resultaten av medarbetarenkäter visar att avdelningen i likhet med övriga koncernkontoret generellt fått låga omdömen gällande kännedom om mål, trots att genomförda intervjuer ger relativt positiva omdömen kring tydlighet kopplat till mål och ansvar för respektive medarbetare. Utvecklingsavdelningen arbetar med aktivitetsplaner och individuella handlingsplaner för att stärka målkvaliteten.

Avdelningen regional utveckling får även uppdrag från folkhälsoberedningen.

Styrande dokument för avdelning regional utvecklings verksamhet är Region Skånes budget och verksamhetsplan 2017 med plan för åren 2018 – 19 och regionala utvecklingsnämndens uppdrag och budget 2017, samt folkhälsoberedningens uppdrag och budget för 2017.

Det övergripande styrdokumentet är Skånes regionala utvecklingsstrategi ”*Det öppna Skåne 2030*” som har utarbetats av och förankrats hos ett brett spektrum av aktörer i Skåne.

Under 2016 var snittet för antalet anställda 122,6 personer jämfört med 118,5 personer under 2015. Utökningen beror på nyanställningar på grund av beviljade externfinansierade projekt¹⁰. Antalet anställda under 2017 är oförändrat jämfört med 2016, men kommer att minska med sex personer från december 2017 eftersom vakant tjänster inte får återinsättas.

Verksamheten inom avdelningen för regional utveckling finansieras under 2017 genom regionbidrag, statliga medel för regionala tillväxtåtgärder, nationella och internationella strukturfonder och program samt bidrag från andra parter i samfinansierade projekt. Nämndens personalbudget är inordnad under regionstyrelsen.

Regionala Utvecklingsnämndens resultatbudget omfattar knappt 300 Mkr. Förbrukningen av dessa medel uppgår till största del av personalkostnader (49,1 Mkr) samt lämnade bidrag (192,6 Mkr). Bidragen avser utvecklingsinsatser som bedrivs i projektform av andra organisationer¹¹.

Kulturnämnden

Kulturnämnden ska enligt reglementet (citrat) ”ansvara för Region Skånes kulturfrämjande verksamhet”. Nämnden har även ansvar för (citrat) ”fördelningen av statsbidrag och regionala bidrag till de regionala kulturinstitutionerna i Skåne”.

Region Skånes kulturförvaltning – Kultur Skåne - har drygt 30 anställda och initierar och driver utvecklingsarbete på uppdrag av kulturnämnden.

Organisatoriskt är förvaltningen kopplad till avdelningen för regional utveckling genom att förvaltningschefen för Kultur Skåne rapporterar till direktören för avdelning regional utveckling (till

¹⁰ Bilaga 3 till särskild uppföljning av vissa områden, delårsrapport 2016

¹¹ Avdelning Regional utveckling, Verksamhetsplan 2017

skillnad från övriga förvaltningschefer som rapporterar direkt till regiondirektören). Några intervjupersoner påpekar att denna ordning skapar otydlighet i ansvarskedjan.

Kollektivtrafiknämnden

Skånetrafikens uppdrag är att driva den samhällsfinansierade kollektivtrafiken i Skåne på uppdrag av kollektivtrafiknämnden. Kollektivtrafiknämnden ansvarar för planering och genomförande av regional kollektivtrafik som följer av att Region Skåne är regional kollektivtrafikmyndighet.

Kollektivtrafiknämnden ska enligt reglementet (citater) *”bistå regionala utvecklingsnämnden i arbetet med att ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram. Nämnden ska också verkställa trafikförsörjningsprogrammet samt ansvara för utvecklingen av både den skattesubventionerade och den kommersiella trafiken”*. Nämnden ska även (citater) *”delta i utarbetandet av investeringsprocessen för den regionala transportinfrastrukturen”*.

Folkhälsoberedningen som uppdragsgivare till regional utvecklingsavdelning

Organiseringen av folkhälsofrågorna har skiftat under de senaste åren. Innevarande mandatperiod har frågorna samlats till *folkhälsoberedningen* som sorterar under regionstyrelsen. Beredningens uppdrag är att föreslå inriktning och följa upp den regionövergripande folkhälsostrategin.

Enligt vad som framkommit i granskningen har folkhälsofrågorna kommit att bli en allt viktigare del av regional utveckling och förväntas spänna över alla dess områden. Citat: *”Folkhälsoarbetet ska genomsyra regionala utvecklingsnämndens hela arbete”*. Samtidigt som folkhälsofrågorna ska gripa in i alla frågor är det ett mindre område inom avdelningen, vilket sägs innebära att det är svårt att få genomslag på bredden av verksamheten.

Styrningen av folkhälsoarbetet beskrivs som komplex. Många frågor rör tre politiska organ, förutom folkhälsoberedningen även regionala utvecklingsnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden (HSN). Av intervjuer som genomförts framgår att det finns en närmare samverkan i folkhälsofrågor med hälso- och sjukvårdsnämnden än med regionala utvecklingsnämnden.

Övriga nämnder och förvaltningar

Samtliga nämnder har ett ansvar för att verka för den av regionfullmäktige fastställda visionen för Skåne. I detta ligger ansvar för hälso- och sjukvårdsnämnden, de tre sjukvårdsnämnderna och habiliterings- och hjälpmedelsnämnden att ta ansvar för att de som bor eller befinner sig i Skåne har tillgång till hälso- och sjukvård av hög kvalitet.

Enligt vad som framkommit finns ingen strukturerad samverkan mellan regionala utvecklingsnämnden och nämnderna inom hälso- och sjukvård eller mellan deras respektive förvaltningar.

Av budgeten framgår att Region Skåne strävar efter att öka den kliniska *forskningen*. Viljan är att bibehålla och ytterligare stärka Skånes position som en intressant region där den kliniska forskningen och utvecklingen ligger i framkant. Visionen är enligt budgeten bland annat (citater) *”att Region Skåne ska vara en ledare för regionala innovationsinsatser, med hälso- och sjukvården som hävstång, för snabb tillväxt och innovation inom life science-industrin.”*

Hälso- och sjukvårdsnämnden ska enligt gällande reglemente (citater) *”ansvara för forskningsfrågor inom hälso- och sjukvården såsom analys av forskningsbehov, regionalt forskningsstöd, Region Skånes FoUU-medel och samverkan med medicinska fakulteten vid Lunds universitet (ALF)”*.

Region Skånes forskningsmedel inklusive statliga forskningsanslag ombesörjs av forskningsenheten som utgör en del av avdelningen hälso- och sjukvårdsstyrning. Den samlade forskningsbudgeten inklusive statliga medel omfattar ca en miljard kronor per år. Forskningsenheten har två anställda.

Bolag inom området regional utveckling

Ett flertal bolag och stiftelser omfattas av det vidare regionala utvecklingsuppdraget (se förteckning i bilaga 2) i Region Skåne. Av dessa bolag omfattar granskningen Innovation Skåne AB (ISAB) samt Business Region Skåne AB (BRS) med dotterbolag. Bolagen ingår i koncernen Region Skåne Holding AB.

Business Region Skåne AB är en koncern med fyra dotterbolag: Invest in Skåne, Film i Skåne, Tourism in Skåne och Event in Skåne. Bolaget ägs till 85 procent av Region Skåne medan resterande 15 procent ägs av Kommunförbundet Skåne. BRS har bildats i syftet att marknadsföra Skåne. Marknadsföringsinsatserna avseende export och investeringsfrämjande verksamhet utförs av dotterbolaget Invest in Skåne, insatser avseende evenemangsverksamhet utförs av Event in Skåne och marknadsföringsinsatser avseende turismfrämjande organiseras i Tourism in Skåne. Dotterbolaget Film i Skåne införlivades i BRS-koncernen 2009. Film i Skåne ska främja filmkulturell och filmpedagogisk verksamhet i Skåne, delta i samproduktion av film samt attrahera filmproduktion till Skåne. BRS redovisade en nettoomsättning om 81,7 Mkr år 2016.

Innovation Skåne AB bildades genom en fusion år 2015 av de helägda bolagen Clintrials Skåne AB, Innovator Skåne AB och Teknopol AB. Enligt ägardirektivet ska ISAB arbeta med att stödja utveckling av innovationer och entreprenörskap med fokus på innovativa uppstartsföretag samt innovationer och entreprenörskap som har sitt ursprung och tillämpning i Region Skånes verksamheter. Vidare ska bolaget främja och utveckla möjligheten till kliniska prövningar av nya eller förbättrade teknologier, mediciner och processförbättringar i Region Skånes samtliga verksamheter med särskilt fokus på att stödja utvecklingen av life-science sektorn. Bolaget organiserar sig idag i fem enheter, varav endast två (affärsrådgivning och nya branscher) anknyter till området regional utveckling. Övriga tre anknyter till hälso- och sjukvård. Region Skåne äger 100 procent av bolaget. Bolaget redovisade en nettoomsättning om 37,9 Mkr år 2016.

Ägarstyrning, roller och ansvar

BRS och ISAB ingår i en koncern med moderbolaget i koncernen som ansvarig för ägarstyrningen av dessa bolag. Av ägardirektivet som utfärdats för Region Skåne Holding AB framgår att holdingbolaget ska (citrat) ”svara för en aktiv ägarstyrning som omfattar uppföljning och kontroll.” Bland annat följande punkt anges vara av särskild vikt (citrat) ”Samverkan och samordning mellan de i koncernen ingående bolagen och med Region Skånes verksamheter samt med övriga relevanta aktörer – regionalt och nationellt.” Holdingbolagets uppgifter verkställs av tjänstemän vid Koncernkontoret. Regionala utvecklingsnämnden har ingen formell möjlighet att styra Region Skånes bolag inom regional utveckling.

Ansvar för ägarstyrning, uppföljning, kontroll, samordning och samverkan har således överlämnats till holdingbolaget. Inget specifikt uppdrag har formulerats till holdingbolaget så att regionstyrelsen ska kunna uppfylla det lagstadgade ansvaret för regional utveckling avseende bolagen. Granskningen har inte heller kunnat identifiera specifika aktiviteter som holdingbolaget genomfört som syftat till att specifikt samordna BRS och ISAB eller övriga bolag och verksamhet med uppdrag inom regional utveckling i Region Skåne. Av intervjuer framgår att aktiviteterna är begränsade till ordinarie återrapportering och uppföljning som sker efter organisatorisk tillhörighet i koncernen i sin helhet. Det sker ingen samlad rapportering till regionstyrelsen av all verksamhet inom det regionala utvecklingsuppdraget som omfattar både nämnder och bolag.

I BRS och dotterbolagens ägardirektiv anges att bolagen årligen, vid lämpligt tillfälle ska informera om och besvara frågor om bolagets verksamhet till holdingbolaget, (citrat) *Bolaget ska hålla Moderbolaget väl informerat om sin verksamhet.* Bolaget ska även (citrat) ”vid lämpligt tillfälle informera om och besvara frågor om bolagets verksamhet.” För ISAB anges att de löpande ska hålla Region Skåne Holding AB informerat om verksamheten, planering med mera.

En bolagsdag hölls varje år till och med 2015 där Region Skånes bolag presenterade sin verksamhet för regionstyrelsen. Bolagen ges numera möjlighet att årligen presentera sin verksamhet för regionstyrelsens arbetsutskott i samband med budgetberedningen.

Vid kontroll av regionstyrelsens protokoll och regionstyrelsens arbetsutskotts protokoll har inget kunnat utläsas om att BRS och ISAB har informerat löpande om verksamheten eller att det skulle ha efterfrågats information från bolagen.

Av intervjuerna framgår att utgångspunkten har varit att marknadsföring av Skåne skulle renodlas i BRS och innovation i ISAB samt att avdelning regional utvecklings verksamhet skulle ansvara för utveckling. Från bolagens håll uppfattas det vara tydligt vad deras roll är och hänvisning sker till ägardirektiv och till bolagsordning. Det framgår dock av intervjuer att det kan finnas viss risk

för överlappande verksamhet främst vad gäller avdelning regional utveckling och ISAB. Det upp-
ges att berörda styrelser och nämnder uppmuntrar till samverkan och dialog, men att det i hög
grad är personberoende i vilken omfattning det sker och hur det utfaller.

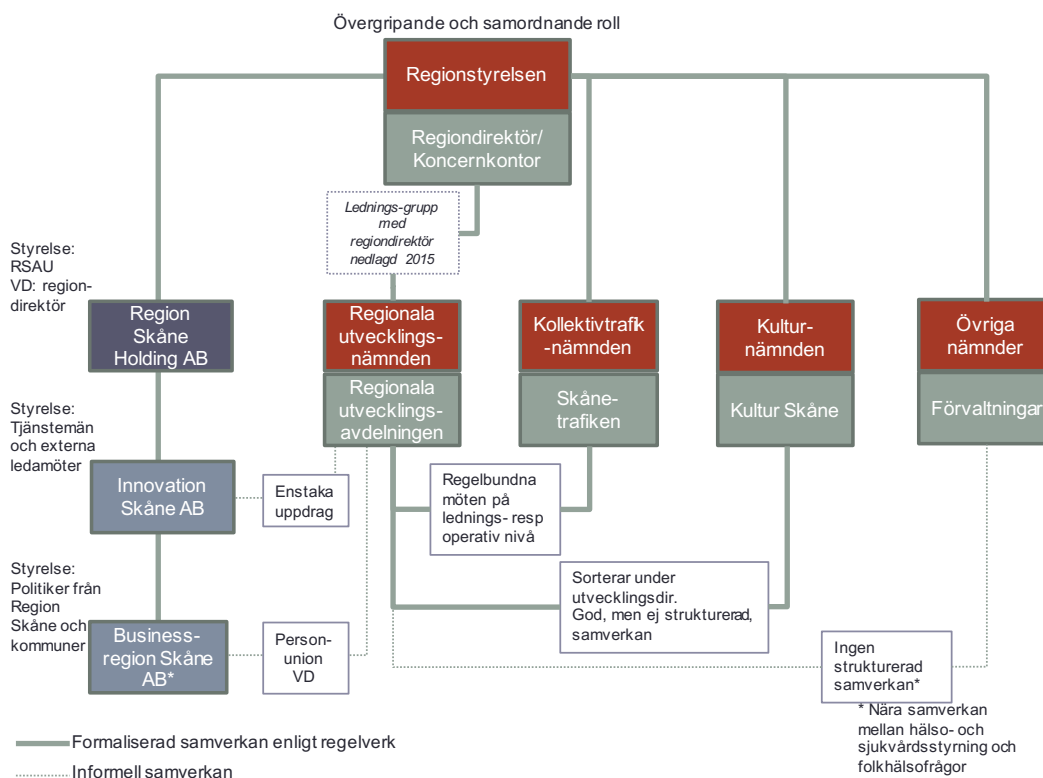
Grundförutsättningarna är att bolagen ska arbeta operativt och inte policymässigt. Flera menar att
det sker glidningar i detta avseende.

Bolagens styrelser är ytterst ansvariga för hur bolagen utvecklas. Styrelsen för BRS består av sju
ordinarie ledamöter samt sju suppleanter. Av de ordinarie ledamöterna som regionstyrelsen och
kommunförbundet Skåne utsett, ingår fyra i regionstyrelsen och två i kommunförbundet Skåne.
Styrelsens ordförande är även regionfullmäktiges ordförande.

Bolagen leds operativt av en verkställande direktör. I nuläget är VD för BRS även chef för admi-
nistrationen för avdelningen regional utveckling och anställd vid koncernkontoret. Av intervjuer
framgår att detta uppfattas som positivt då det kan bidra till ökad samverkan mellan bolag och
avdelning regionalutveckling.

Samordning av det regionala utvecklingsarbetet

I nedanstående schematiska skiss framgår några av de viktigaste relationerna mellan de organ
som ingår i granskningen.



*Business Region Skåne har fyra dotterbolag som samverkar med olika organ i regionen. *Event in Skåne* samarbetar främst med regionstyrelsen och HS, *Film i Skåne* har framförallt samarbete med Kultur Skåne, *Invest in Skåne* har främst samverkan med RUN och delvis kulturnämnden i vissa projekt och *Tourism in Skåne* samarbetar främst med RUN, kollektivtrafiknämnden och kulturnämnden.

Det är regionstyrelsen som enligt reglementet har den övergripande och samordnande rollen för
regionala utvecklingsfrågor inom Region Skåne. Regionstyrelsen har vidare ansvar för den verk-
samhet som bedrivs i bolagsform. Den tillsätter styrelse och verkställande ledning för Region
Skåne Holding AB som utgör moderbolag för bland annat Innovation Skåne AB samt majoritets-
ägare i Business Region Skåne AB.

Regionstyrelse och regional utvecklingsnämnd

Avseende regionstyrelsens övergripande ansvar för regional utveckling framgår följande i styrelsens verksamhetsplan för 2017 (citater): ”*Avdelningen för regional utveckling är de som planerar, utvecklar och följer upp arbetet och återrapporterar till styrelsen (via den egna nämnden)*”.

I granskningen har det framgått att det tidigare har existerat en form av ledningsgrupp med medverkan från regiondirektören som haft till uppgift att samordna regionstyrelsens insatser med den regionala utvecklingsnämnden och regionala utvecklingsavdelningen. Denna grupp upplöstes 2015. Ingen annan strukturerad samverkan har sedan skett mellan de två organen.

Flera intervjuade pekar på att det inte är förutsägbart vilka frågor som kommer att hamna på RUN:s bord och vilka som kommer att hanteras av regionstyrelsen. Ofta är det större och mer högprofilerade frågor som kommer att hanteras av regionstyrelsen, men med regional utvecklingsavdelning som tjänstemannaberedning. Detta uppges vara naturligt, men en tydligare mekanism för fördelning av det politiska ansvaret borde finnas. Det uppges att uppgifter successivt har förts över från regionstyrelsen till RUN när personer i regionstyrelsens stab gått i pension. Det gäller exempelvis internationella insatser kopplade till Greater Copenhagen. Det är dock inte helt klargjort om var det politiska ansvaret sedan ligger för sådana frågor.

Tjänstemannastyrningen beskrivs i intervjuer som ”tudelad”. Förvaltningschefen för koncernkontoret har ett verksamhets- och personalansvar för hela koncernkontoret. Den regionala utvecklingsdirektören är underställd regiondirektören och rapporterar till denne.

Koncernledningen, som leds av regiondirektören, är det högsta samordningsorganet inom Region Skåne för tjänstemän. På koncernledningen koordineras och samordnas de insatser som är relaterade till hur hela Region Skånes olika verksamheter styrs och leds.

Bolag och regional utvecklingsnämnd

Ägardirektiven för både BRS och ISAB anger att bolagen ska samverka med Region Skånes verksamheter. Bolagen samverkar bland annat med avdelning regional utveckling genom deltagande i ledningsforum där, förutom ledningen för avdelningen, verkställande direktörer för BRS med dotterbolag samt Innovation Skåne ingår. Vidare sker samverkan vid direkta beställningar från regionala utvecklingsnämnden. Av intervjuerna framgår att det finns ett behov av ökad samordning och gemensam styrning avseende bolagen och verksamheten och att en ökad samverkan skulle generera effektivitetsvinster.

Av intervjuer framgår (citater) ”*Alla delar samverkar med delar inom regionen där det gör nytta och tillför något till det uppdrag man har.*” Det uppges att bolagen kan stärka, marknadsföra och skapa attraktivitet kring delar av det som görs inom regionala utvecklingsnämnden. Exempel är *Event in Skåne* som samverkar med avdelningen för hälso- och sjukvårdsstyrning kring event och konferenser som är viktiga för regionen, till exempel läkarkonferenser. *Invest in Skåne* och *Tourism in Skåne* har just nu flera större samverkansdelar med RUN exempelvis rörande besöksnäringen och ESS (The European Spallation Source).

Det framförs av flera intervjupersoner att det borde ske en kraftsamling av de aktiviteter inom det regionala utvecklingsuppdraget som ligger i bolag och att det finns en stor potential i samordning inom detta område. Bolagen borde därför samlas under en gemensam styrning och ledning, (citater) ”*med egna styrelser etc är det hopplöst att försöka samordna idag*”.

Kollektivtrafiknämnd och regional utvecklingsnämnd

Kollektivtrafiknämnden och regionala utvecklingsnämnden har reglementsensliga skyldigheter att samordna sin verksamhet med regionala utvecklingsnämnden. Regionala utvecklingsnämnden ska i enlighet med lagen om kollektivtrafik (2010:1065) ansvara för att tillsammans med kollektivtrafiknämnden ta fram ett regionalt trafikförsörjningsprogram samt besluta om allmän trafikplikt. Kollektivtrafiknämnden ska bistå regionala utvecklingsnämnden i arbetet med att ta fram trafikförsörjningsprogrammet. Nämnden ska också verkställa programmet. Nämnden har vidare att delta i utarbetandet av investeringsprocessen för den regionala transportinfrastrukturen.

Det har framgått att arbetet med trafikförsörjningsprogrammet förutsätter en nära samverkan mellan de två verksamheterna både vad gäller planering och uppföljning. Behovet av samordning

gäller både den lagstyrda kollektivtrafikmyndigheten och arbetet med fysisk planering/samhällsplanering. Den senare omfattar ofta frågor om transportinfrastrukturen i regionen.

De bägge nämndernas presidier träffas fyra gånger per år. En strukturerad planeringssamverkan sker även i en gemensam ledningsgrupp med högsta ledningen från respektive verksamhet som träffas några gånger per år. En mindre samverkansgrupp genomför månatliga telefonmöten.

Framförallt representanter för kollektivtrafiken framför att ansvarsfördelningen mellan de båda nämnderna är otydlig och att det förekommer dubbelarbete. Otydligheten framkommer främst i tillämpningen av den beslutade arbetsfördelningen och uppges gälla såväl verksamheternas olika planeringshorisonter som i detaljfrågor gällande kollektivtrafikens utveckling. En konsekvens av detta uppges bli otydlighet och tröghet i relationen med Skånes kommuner och externa parter, exempelvis statliga organ. Från kollektivtrafiknämnden och Skånetrafiken framförs att Regionala utvecklingsnämnden i sitt arbete med trafikförsörjningsprogrammet kommer in på frågor som ligger under kollektivtrafiknämndens ansvar. Upprättandet av trafikförsörjningsprogrammet sker även till stora delar genom insatser och bidrag från Skånetrafikens tjänstemän. Från den andra parten, regionala utvecklingsnämnden, beskrivs samverkan mellan nämnderna som konfliktfyllt och att det är tungt att få det bistånd som reglementet föreskriver.

Kulturnämnden och regionala utvecklingsnämnden

Flera intervjuade beskriver det som mindre positivt att Kultur Skåne har skiljts av från regionala utvecklingsnämnden och utvecklingsavdelningen. Dock finns, enligt de intervjuade, ett välfungerande om än inte strukturerat samarbete mellan Kultur Skåne och utvecklingsavdelningen.

Övriga nämnder/verksamhetsområden och regionala utvecklingsnämnden

Enligt vad som har framkommit förekommer ingen strukturerad samverkan mellan regionala utvecklingsnämnden och nämnderna inom hälso- och sjukvård och habilitering.

Samverkan med nämnder med ansvar för hälso- och sjukvård är enligt intervjupersonerna sporadisk. Ett undantag är *folkhälsofrågorna* där det uppges finnas en bra dialog med flera av de enheter som sorterar under hälso- och sjukvårdsnämnden.

Forskningsenheten har inte några konkreta uppdrag som omfattar Region Skånes regionala utvecklingsmål. Enligt vad som framkommit i granskningen sker ingen återkommande samverkan mellan regional utveckling och forskningsenheten. Ett samarbete skedde emellertid 2014 när de två verksamheterna tillsammans med hälso- och sjukvårdsstyrning lät utarbeta en strategi och utvecklingsplan för Life Science 2030 i Region Skåne¹². Strategin fastställdes av regiondirektören i december samma år då det även fastställdes att arbetet ska utvärderas och återrapporteras årsvis. I strategin konkluderas att (citrat) ”*en samsyn och tätare samverkan mellan dessa tre delar av organisationen (hälso- och sjukvård, regional utveckling och forskning- och utveckling) är en viktig del i att nå strategins vision*”. Enligt vad som framkommit har den beslutade strategin inte implementerats och inte heller följts upp.

Regional utvecklingsavdelning administrerar Forsknings- och innovationsrådet i Skåne (FIRS). Målsättningen med FIRS arbete är att stärka den skånska forsknings- och innovationskraften och göra Skåne till Europas mest innovativa region 2020. I FIRS:s styrgrupp återfinns representanter för regionstyrelsen, ledande politiker i kommuner med universitet och högskolor, rektorer från högskolor och universitet i Skåne samt representanter för industri, fack och forskningsorganisationer. Adjungerade i styrgruppen från Region Skåne är regiondirektören och utvecklingsdirektören. Hälso- och sjukvårdsstyrning och Region Skånes forskningsenhet medverkar inte i arbetet.

Hur roller och uppdrag uppfattas

Flertalet intervjuade såväl politiskt förtroendevalda och tjänstemän har synpunkten att respektive organ formellt har relativt tydliga uppdrag enligt reglemente och delegationsordning.

Region Skånes *samlade* roll som utvecklingsaktör för hela Skåne uppfattas av många som otydlig. Det anses inte vara tydliggjort hur exempelvis arbetet med tillväxt och attraktivitet ska sam-

¹² Hur Region Skåne ska satsa på Life Science framåt. Region Skåne 2014

spela med hälso- och sjukvård och forskning. Den ledarroll som Region Skåne haft i dessa frågor hotar, enligt flera intervjuade, att urholkas.

Medarbetarna uppges normalt uppfatta sina egna uppdrag och verksamheter som tydliga. I intervjuerna hänvisas även till den regionala utvecklingsstrategin som utgör det centrala styrande dokumentet för den långsiktiga verksamheten inom regionala utvecklingsnämnden. Likväl uppges en hög andel av medarbetarna att de har liten kännedom om nämndens och avdelningens mål. I intervjuer förklaras detta med den upplevda oklara arbets- och personalfördelningen mellan regionstyrelsen och RUN samt det faktum att avdelningen har en hög andel visstidsanställda. Bidragande är även den omorganisation som avdelningen lät göra våren 2016.

3.1.2 Bedömningar avseende styrning, ansvar och roller

Av gällande styrdokument framgår att Region Skåne har ett brett perspektiv på regional utveckling. Det omfattar frågor om exempelvis Skånes attraktivitet, tillväxt och miljö liksom frågor om hälsa, trygghet och jämlikhet. I styrdokumenten uttrycks som vision: *livskvalitet i världsklass*. Uppsatta mål och åtaganden berör i princip all verksamhet som Region Skåne bedriver. Regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden, kulturnämnden samt kollektivtrafiknämnden har enligt reglemente och Region Skånes budget tydliggjorda uppdrag avseende Region Skånes utvecklingsvision. Samma gäller ett antal regionägda bolag. Vad gäller hälso- och sjukvård och annan verksamhet är hälso- och sjukvårdsnämndernas och habiliterings- och hjälpmedelsnämndens roll och uppgifter inte lika tydligt uttalade.

I granskningen har det framgått att ansvarsfördelningen mellan regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden inte är helt tydlig. Bland annat råder olika meningar om regionala utvecklingsavdelningen har uppdragits av regionstyrelsen att utöva en sammanhållande funktion inom området. Det som åsyftas är bland annat skrivningen i regionstyrelsens verksamhetsplan, nämligen att *”Avdelningen för regional utveckling är de som planerar, utvecklar och följer upp arbetet och återrapporterar till styrelsen (via den egna nämnden)”*. Likaså har vissa verkställande uppgifter överförts till regional utvecklingsavdelning utan att det har klargjorts var det politiska ansvaret ligger.

I relationen regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden finns kritik mot gällande uppgiftsfördelning framförallt vad avser handhavandet av trafikförsörjningsprogrammet. Gränsdragningen har fastställts i regionfullmäktige. Den samverkan som förutsätts ske mellan regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden fungerar enligt vad som framkommit inte bra och kan därför behöva ses över.

Regionstyrelsen har förutom det övergripande ansvaret för regional utveckling även ett ansvar för den verksamhet som bedrivs i bolagsform. Förekomsten av personunion mellan ledamöter i regionstyrelsen och bolagsstyrelser kan ge goda förutsättningar för uppsiktspliktens uppfyllande avseende bolagen, men det är inte att likställa med en aktiv ägarstyrning och inte en garant för att uppsiktsplikten uppfyllts. Regionstyrelsens uppsiktsplikt över bolagen kan formaliseras ytterligare, exempelvis genom att vara en stående punkt vid regionstyrelsens och arbetsutskottets sammanträden.

I och med att holdingbolaget bär ansvaret för ägarstyrningen av bolagen, aggregeras information på en mycket hög nivå och det framgår inte att ansvaret för samverkan och samordning också innefattar det regionala utvecklingsansvaret. Regionstyrelsen bör tydliggöra i organisationen vem som bär ansvar för att verkställa den lagstadgade uppgiften att samordna regional utveckling mellan bolag och nämnder. Regionala utvecklingsnämndens förvaltning kan inte utföra denna uppgift, eftersom den inte representerar bolagens ägare och därmed inte formellt kan påverka bolagen.

Ägardirektiven för dotterbolagen uppdateras nu för första gången under längre tid. Sammantaget är hanteringen av ägardirektiven en indikation på att styrningen av bolagen har varit passiv.

Bedömning – ansvars – och rollfördelning

I formell mening finns enligt reglementet en relativt tydlig roll och ansvarsfördelning mellan regionstyrelsen, regionala utvecklingsnämnden (RUN) och kollektivtrafiknämnden. Handhavandet av de berörda uppgifterna ger dock enligt vår bedömning upphov till otydligheter. Bland annat ger regionstyrelsens hantering av sin övergripande och samordnande roll upphov till otydlighet om hur samordningen mellan den verksamhet som bedrivs i bolag och verksamheten vid RUN samt även bolagen emellan ska gå till. Ägarstyrningen av de granskade bolagen inom regional utveckling framstår som passiv. Andra verksamhetsområden inom Region Skåne såsom hälso- och sjukvården och forskningen är inte heller integrerade i det regionala utvecklingsarbetet. Mellan RUN och kollektivtrafiknämnden finns ett delat ansvar för planering av trafikförsörjning som resulterar i problem med gränsdragningen nämnderna emellan. Det är vår bedömning att regionstyrelsen inte tar ett samlat ledningsansvar för att trygga tydlighet mellan aktörerna och ett effektivt samlat användande av de resurser som Region Skåne totalt anslår för regional utveckling.

Bedömning - uppfattningar om roller i politiska organ och i verksamheten

Vår iakttagelse är att det i de politiska organen liksom bland berörda verksamhetsledningar finns uppfattningen att reglementen och styrdokument i huvudsak är tydliga vad gäller ansvars- och rollfördelningen. Däremot framkommer åsikten att det finns otydligheter i handhavande och i praktisk styrning och ledning. Detta gäller både i relationen regionstyrelsen och RUN och i relationen RUN i förhållande till Kollektivtrafiknämnden. I det senare fallet är det vår bedömning att samverkan inte fungerar på effektivt sätt nämnderna emellan, såsom gällande reglemente förutsätter.

Bedömning – uppfattningar om roller bland medarbetare

Medarbetare på olika nivåer har i många fall åsikten att det finns otydligheter i ansvarsfördelningen mellan de politiska organen medan det ”egna” uppdraget normalt uppfattas som tydligt. Enligt mätningar uppger en hög andel av medarbetarna att de har liten kännedom om RUN:s och avdelningens mål. Vår bedömning är att styrningen av RUN:s verksamhet som i hög grad bedrivs i projektform behöver utvecklas vad gäller strategier och effektmål.

3.2 Beslut och verkställighet

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser och bedömningar avseende följande revisionsfrågor:

- Revisionsfråga 2: *Regionala utvecklingsnämndens personalbudget ligger under regionstyrelsen. Vilka konsekvenser får detta för regionala utvecklingsnämnden för att denna ska kunna utföra sitt uppdrag optimalt?*
- Revisionsfråga 6: *Vem ansvarar för att regionala utvecklingsnämndens beslut verkställs? Vilken påverkan har regionala utvecklingsnämnden på bolagens verksamhet och hur säkerställs att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål?*

3.2.1 Iakttagelser avseende beslut och verkställighet

Verkställighet av regionala utvecklingsnämndens beslut

Regionala utvecklingsavdelningen

Ansvar för verkställigheten av regionala utvecklingsnämndens beslut åvilar regionala utvecklingsdirektören. Exempel på rutiner som tillämpas är kortfattad skriftlig information om vad som skett inom respektive enhet inom regionala utvecklingsavdelningen i anslutning till varje nämndsammanträde. Det sker även täta avstämningar dels i ordförande- och presidieberedningen samt direkt med ordföranden.

Enligt vad som framkommit är det ovanligt att det sker avsteg från uppsatta mål och förväntade resultat inom regionala utvecklingsnämndens verksamhetsområde. Det har dock hänt att nämnden fattat beslut om att ändra inriktning inom vissa områden.

Arbetet vid regionala utvecklingsavdelningen beskrivs till delar som tjänstemannastyr. Samtidigt noteras att den regionala utvecklingsdirektören formellt sett rapporterar till regiondirektören och inte till RUN. (Citat) ”Det finns en instruktion för förvaltningschefer men avdelningen har inte en

förvaltningschef utan en utvecklingsdirektör. Vem är ansvarig? Det uppstår ständigt situationer med koncernkontoret.”

I intervjuerna framkommer det vidare att styrningen från regionala utvecklingsnämndens och regionstyrelsens sida i högre utsträckning bör ta hänsyn till att en stor del av verksamheten bedrivs i tidsbegränsade projekt. De styrdokument som fastställs, exempelvis Region Skånes budget, beskriver verksamhetens mål på en övergripande nivå och samma formuleringar tenderar att återkomma år efter år. Intervjupersoner pekar på att när det saknas en tydlig riktning för verksamheten som slås fast politiskt så ökar risken för ”självalt arbete”. Regionala utvecklingsavdelningen har tagit initiativ till att förtydliga verksamhetsmålen genom att utveckla olika strategier som fastställs av regionala utvecklingsnämnden. Exempel på sådana strategier är ”Hållbara transporter 2050”, ”Cykelstrategin” och ”Plan för flerkärnigt Skåne”.

Från och med 2016 har nämnden minskat antal uppdrag till regionala utvecklingsavdelningen från 21 till sju. Det förväntas att denna åtgärd ska leda till en mindre komplex och mer transparent styrning.

Intervjupersoner menar att det ur nämndens perspektiv finns en obalans mellan uppdrag och befogenheter. Nämnden har befogenhet att besluta om sin budget, men förfogar inte över personalbudgeten, vilket försvårar nämndens förutsättningar att hantera de av fullmäktiga fastställda målen och uppdragen.

Regionala utvecklingsnämnden och bolagen inom regional utveckling

Bolagens styrelse är ytterst ansvariga för hur bolagens verksamhet utvecklas. VD är ansvarig för den löpande förvaltningen av bolaget. Som framgått av tidigare avsnitt, så har regionala utvecklingsnämnden ingen formell möjlighet att påverka eller styra bolagsverksamheten. Av intervjuerna framgår viss möjlighet till informell påverkan och att RUN har möjlighet att påverka i sin roll som uppdragsgivare i specifika uppdrag, samt att det finns vissa forum för samverkan mellan nämndens verksamhet och bolagen.

Förekomsten av personunion i och med att regionala utvecklingsnämndens ordförande är ledamot i regionstyrelsens arbetsutskott samt är ledamot i Region Skåne Holding AB kan gynna förutsättningar för påverkan. Likaså är BRS:s VD administrativ chef för Avdelning regional utveckling.

Bolagsstyrning i enlighet med Region Skånes mål

Genom regionstyrelsens tillämpningsanvisningar och ägardirektiv som utfärdas av holdingbolaget kan styrning ske avseende målformulering i bolagens styrdokument.

Enligt ägardirektivet ska BRS årligen fastställa verksamhetsplan och budget och delge regionen och kommunförbundet. BRS:s dotterbolag ska i sin tur fastställa verksamhetsplan och budget och delge moderbolaget. ISAB ska översända plan och budget till Region Skåne Holding.

Av tillämpningsanvisningar till reglemente för god hushållning och intern kontroll framgår att samtliga förvaltningar och bolag ska *ta hänsyn* till kraven i policydokument och styrdokument när verksamhetsplanerna utformas. Samma krav avseende styrdokument återfinns dock inte i ägardirektivet till BRS och dotterbolag. Dock anges i ägardirektiven att regionens policydokument ska följas.

Det är inte tydligt och enhetligt formulerat i tillämpningsanvisningar och övriga dokument att bolagen ska utforma verksamheten i förhållande till de övergripande målen för Region Skåne. Formella krav ställs inte heller på att verksamhetsplanerna ska utgå från den regionala utvecklingsstrategin (RUS) eller Region Skånes målstruktur. Däremot arbetar alla bolagen med strategin. Bolagen har även i yttranden till budget fått redovisa hur de arbetar med RUS.

Möjligheten att anknyta till målen i Region Skåne begränsas också av bolagens syfte. I ISAB:s verksamhetsplan har exempelvis följande strategiska vägval formulerats (citater) ”*Vi skapar störst värde för vår ägare genom att som företag har våra egna mål och beslutsprocesser, och att odla den bästa kulturen och kompetensen inom innovation.*”. Dock knyter ISAB:s verksamhetsplan an till och tar upp bland annat Regionens inriktningsbeslut om digitalisering och den regionala utvecklingsstrategins satsning på personlig hälsa och nya material.

Personal

Granskningen ska besvara frågan om vilka konsekvenser det får för regionala utvecklingsnämnden att nämndens personalbudget ligger under regionstyrelsen. I utredningen har det framkommit att det finns olika meningar om detta.

Representanter såväl för regionala utvecklingsnämnden (förtroendevalda) och utvecklingsavdelningen (tjänstemän) ser kritiskt på det förhållande att den regionala utvecklingsnämnden är inordnad i koncernkontoret. Det uttrycks även tydliga önskemål om att verksamheten bör utgöra en egen förvaltning som sorterar under regionala utvecklingsnämnden.

I regionala utvecklingsnämndens yttrande över 2017 års planeringsdirektiv¹³ skriver nämnden att de som förtroendevalda i den regionala utvecklingsnämnden vill (citater) ”framföra att denna nämnd bör ha en egen tjänstemannaförvaltning”. Som skäl anges bland annat på att den regionala utvecklingsverksamheten är en kärnprocess. Nämnden skriver vidare att den har tagit ett allt större ansvar för basfinansieringen av personal varför nämnden måste avsätta en omfattande volym verksamhetsmedel för att personalen ska klara de givna uppdragen.

Regionala utvecklingsavdelningen har ett stort antal visstidsanställningar vilket, enligt nämnden, (citater) ”minskar möjligheterna till långsiktighet och planering av resurser, ökar stress hos personal och ledning och försvårar möjligheten att nå målsättningarna om en attraktiv arbetsgivare.”

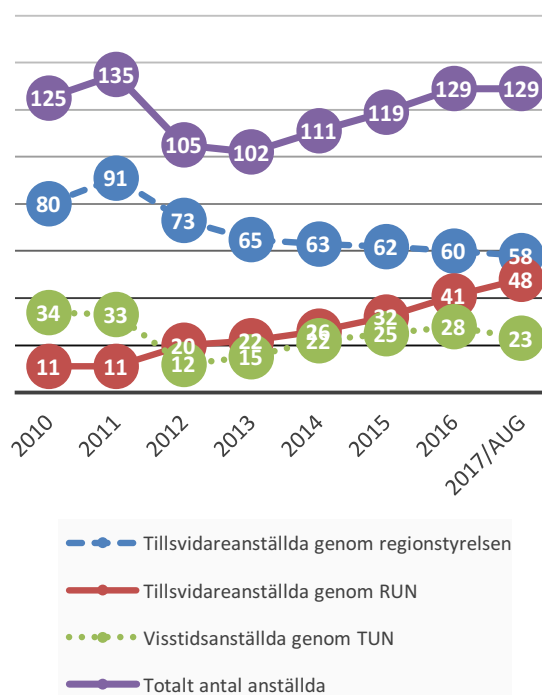
I nedanstående diagram beskrivs anställningsform och vilken nämnd som svarar för personalens finansiering.

I sitt yttrande konstaterar nämnden att ordningen tvingar fram otrygga anställningar samt absorberar en betydande del av nämndens budget. Citat: ”Obalans mellan tilldelade personella resurser och mål riskerar att få negativa effekter för genomförandet. Ändrade eller sänkta resurser försämrar avdelningens möjligheter att nå uppsatta mål. Framförallt riskerar Region Skåne förtroendekapitalet genom att skapa osäkerhet i våra åtagande gentemot externa samarbetspartners.”

Av intervjuer framgår att företrädare för regionala utvecklingsavdelningen ser stora risker i att inte kunna förfoga över och kunna planera personalstaten. Bland annat hävdas att redan igångsatta projekt, exempelvis projekt som inkluderar EU-finansiering riskerar att inte kunna slutföras. Även negativ påverkan på arbetsmiljön lyfts fram som ett problem.

Andra intervjupersoner delar inte de åsikter som framkommit från regionala utvecklingsnämnden och avdelningen. De framför bland annat att situationen för regional utveckling inte skiljer sig exempelvis från personalnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden. De beslut om ekonomisk åtstramning som har tagits har skett med hänsyn till ett helhetsperspektiv på Region Skånes verksamhet. Det är ett ansvar för alla verksamheter i Region Skåne att inrätta sin verksamhet efter de ekonomiska ramar som har beslutats och vidta åtgärder för effektivisering för att genomföra tilldelade uppdrag och mål.

Personal 2010 - aug 2017 fördelat på anställningsform och basfinansiering



¹³ Regionala utvecklingsnämndens yttrande över regionstyrelsens planeringsdirektiv med prel. budgetram inför verksamhetsplan och budget 2017 med plan för åren 2018 till 2019. 2016-05-11

3.2.2 Bedömningar avseende beslut och verkställighet

Ansvar för verkställande av regionala utvecklingsnämndens beslut återfinns vid avdelningen för regional utveckling med regionala utvecklingsdirektören som ansvarig. Verkställighet sker även genom de bidrag till externa organisationer som regionala utvecklingsnämnden fattar beslut om. En latent konflikt finns i det avseendet att regionala utvecklingsdirektören rapporterar till och styrs till förvaltningschefen vid koncernkontoret.

Regionala utvecklingsnämnden har inte någon formell möjlighet att påverka bolagen utan begränsas till överenskommen samverkan. Påverkan och samarbete mellan nämnd och bolag är i stor utsträckning beroende av informella relationer och nätverk. Regionala utvecklingsnämnden kan i viss mån påverka i form av beställare av tjänster från bolagen.

Det går inte att tala om en målkongruens där det är möjligt att se hur den övergripande målstrukturen applicerats direkt i styrningen av bolagens verksamhet. Genom aktiv ägarstyrning och ägardirektiv skulle regionstyrelsen kunna säkerställa att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål. Regionstyrelsen och bolagens styrelser avgör i vilken utsträckning som bolagen ska tillämpa målstrukturen.

Personalen vid regionala utvecklingsavdelningen tillhör förvaltningen Koncernkontoret. Det har framkommit att det från regionala utvecklingsnämnden ses som en stor olägenhet att allmänna åtgärder i Region Skåne för att reducera koncernens kostnader och även personalpolitiska åtgärder påverkar nämndens förutsättningar att genomföra sina uppdrag och mål. Samma förutsättningar gäller för andra nämnders verksamhet, exempelvis hälso- och sjukvårdsnämnden. Nuvarande ordning där de konkreta förutsättningarna klagas sent inför kommande verksamhetsår medför problem för regionala utvecklingsnämnden att prioritera och dimensionera sina delverksamheter. Detta medverkar även till en försämrad arbetsmiljö inom avdelningen. Vi bedömer att det finns skäl att utveckla former där regionala utvecklingsnämnden får bättre möjligheter att planera sin verksamhet.

Bedömning – ansvar för verkställighet och bolagens verksamhet enligt uppställda mål

Vår bedömning är att ansvaret för verkställande av regionala utvecklingsnämndens beslut i huvudsak är tydligt. Verkställigheten sker vid avdelningen för regional utveckling med regionala utvecklingsdirektören som ansvarig. Regionala utvecklingsnämnden har däremot inte någon formell möjlighet att påverka bolagen utan begränsas till överenskommen samverkan. Det är vår bedömning att det inte finns en tydlig styrning som säkerställer att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål.

Bedömning - regionala utvecklingsnämndens personalbudget

Nuvarande ordning medför problem för regionala utvecklingsnämnden att prioritera och dimensionera sina delverksamheter. Detta medverkar även till en försämrad arbetsmiljö inom avdelningen. Vi bedömer att det finns skäl att utveckla rutiner för planering och beslut om förändringar i personalstaten som ger regionala utvecklingsnämnden bättre möjligheter att planera sin verksamhet.

3.3 Uppföljning och återkoppling

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser och bedömningar avseende revisionsfråga 5: *Hur sker uppföljning och återkoppling på olika nivåer?*

3.3.1 Iakttagelser om uppföljning och återkoppling

Regionstyrelsen

Region Skåne har fastställt vilka övergripande mål som alla verksamheter har att förhålla sig till, till exempel målet en drivande utvecklingsaktör. Dessa mål återkommer även i åiterrapportering. Vidare sker återkommande avstämningar mellan regionstyrelsens ordförande och ordförande i respektive nämnd.

Inför varje budgetår ger regionstyrelsen samtliga nämnder och bolag i uppdrag att beskriva hur de har för avsikt att arbeta med vissa frågor. Det handlar ofta om att beskriva arbetet med den regionala utvecklingsstrategin eller hur man tänker arbeta med digitalisering och e-hälsa.

Under det löpande verksamhetsåret redovisas sedan verksamheten utifrån dessa områden i tertialrapporter - T1 och T2 - för att sedan följas upp i årsredovisningen.

Enligt vad som framkommer från handlingar och sammanträdesprotokoll behandlar regionstyrelsen inga frågor som rör regional utveckling utöver den reguljära uppföljning som omfattar all verksamhet i Region Skåne.

RUN och regionala utvecklingsavdelningen

Det övergripande styrdokumentet för det regionala utvecklingsarbetet är Skånes regionala utvecklingsstrategi (RUS) *Det öppna Skåne 2030* (juni 2014). Vidare styrs verksamheten för regional utveckling av Region Skånes budget och verksamhetsplan, regionala utvecklingsnämndens uppdrag och budget samt folkhälsoberedningens uppdrag och budget. Med utgångspunkt i Region Skånes budget och verksamhetsplan har RUN formulerat mål och delmål på nämndnivå.

Regionala utvecklingsnämnden har brutit ner övergripande mål i verksamhetsspecifika mål. Nämnden har utöver detta formulerat mål som ska stå i relation till de övergripande målen.

RUN:s verksamhetsplan baseras på uppdrag och budget, folkhälsobudgeten samt vissa regionstyrelseuppdrag. Hur måluppfyllelsen ska mätas framgår inte tydligt i planen. Av intervjuerna framgår att det anses vara en utmaning att ta fram indikatorer som mäter verksamhetens resultat, eftersom det rör sig om väldigt långa tidsperspektiv och att verksamheten i stor utsträckning handlar om att skapa förutsättningar. Flera medarbetare anser att verksamhetens styrning i form av tydliga mål och uppföljning är ett utvecklingsområde. Variationen och det stora antalet uppdrag omtalas också som en utmaning i detta sammanhang.

Nämnden tar upp i vilken grad nämnden har uppväxlat sina egna medel genom samverkan med andra parter eller erhållit delfinansiering från EU:s strukturfonder. Detta skulle kunna utgöra ett mått som kopplas till måluppfyllelse.

Den regionala utvecklingsstrategin följs upp i HUGÅ – Hur har det gått i Skåne. I HUGÅ följs 29 mål upp med indikatorer. I verksamhetsberättelsen 2016 påpekas dock att systemet följer upp Skånes utveckling och inte resultatet av Region Skånes arbete.

Avdelning regional utveckling har som en aktivitet i verksamhetsplanen 2017 att utveckla en modell för utvärdering av den regionala utvecklingsstrategin (RUS) *Det öppna Skåne 2030*.

Uppföljning av verksamhetsplan och budget sker i enlighet med regelverk och tillämpningsanvisningar i tertialrapporter, delårsrapporter, verksamhetsberättelse och årsredovisning. Verksamhetsberättelsen är omfattande och beskriver de aktiviteter som har genomförts under året. I vilken grad mål har uppfyllts eller indikatorer på måluppfyllning redovisas inte i verksamhetsberättelsen.

I samband med nämndsammanträden sammanställs verksamhetsinformation i ett skriftligt dokument. Aktiviteterna i verksamhetsplanen är utgångspunkten i åiterrapporteringen.

Utvärderingar av verksamhet har genomförts, exempelvis avseende resultat från klustersatsningar.

Regeringen anger villkoren för regionala tillväxtåtgärder och utöver den uppföljning som beskrivs ovan ska Region Skåne också åiterrapportera uppgiften om regionalt tillväxtarbete till Regeringskansliet och Tillväxtverket enligt en angiven struktur. Avdelning regional utveckling ansvarar för denna rapportering.

Bolagen

ISAB har tagit fram en verksamhetsplan och har fastställt strategier, mål och indikatorer för verksamheten.

För BRS har en översiktlig verksamhetsplan framtagits som utgår från strategiska mål som vilar på fyra perspektiv i ett balanserat styrkort. Till målen är aktiviteter knutna, dock framgår inga

indikatorer för måluppfyllnad. Enligt verksamhetsplanen ska alla dotterbolagen ha strategiska mål som relaterar till respektive specialområde och som är synkroniserade med de koncernövergripande målen.

Event in Skånes har upprättat en affärsplan för 2017. I denna redovisas aktiviteter och måltal. Invest in Skåne har en verksamhetsplan för 2017 som baseras på BRS balanserade styrkort. Verksamhetsplanen är översiktlig och innehåller måltal som är kopplade till verksamheten. Film i Skåne har redovisat en verksamhetsplan för 2017. I planen redovisas strategiska mål baserade på BRS balanserade styrkort. Verksamhet har kopplats till målen men indikatorer på måluppfyllelse är inte framtagna. Tourism in Skåne har nu tagit fram en verksamhetsplan för 2018 som innehåller mål och måltal. Vid granskningen noteras att ett större arbete har genomförts under 2017 för att tydligare samordna och uppdatera styrdokument inom BRS-koncernen.

Uppföljning av bolagens verksamhetsplaner sker i samband med regionens verksamhetsberättelse och årsredovisning. Respektive bolag lämnar in ett sammandrag av årets verksamhet som utgår från bolagets årsredovisning.

Avseende bolagens verksamhetsplaner, och uppföljning av dessa så sker ingen sammanställning eller samlad uppföljning av samtlig verksamhet inom regional utveckling både i nämnd och bolagsform.

Intern kontroll

Intern kontroll definieras som en process där politisk och professionell ledning och medarbetare samverkar för att för att uppnå en ändamålsenlig och *kostnadseffektiv* verksamhet, tillförlitlig finansiell rapportering och information om verksamheten, samt efterlevnad av tillämpliga lagar, föreskrifter, riktlinjer mm.

Kontrollmiljö

Förutsättningar för en fungerande kontrollmiljö är en tydlig ansvars- och rollfördelning och stabilitet avseende personalomsättning, tydliga riktlinjer och ansvarsfördelning. Av granskningen framgår att kontrollmiljön inom regional utveckling i flera avseenden har påverkats av organisationsförändringar, förändrade och utökade uppdrag, personalomsättning och att ansvar och roller inte framstår som helt tydliga för medarbetare och andra inom organisationen.

Risk- och väsentlighetsanalys

För att uppnå en god intern kontroll bör verksamheten analyseras utifrån risk och väsentlighet. Risk- och väsentlighetsanalys är en process där hela organisationen bör vara delaktig. Av granskningen framgår att avdelning regional utveckling genomför en riskanalys som dokumenteras och utgör underlag för internkontrollplanen. Av intervjuerna framgår att ett fåtal medarbetare har mer kunskap om begreppen men att det sker ett arbete för att integrera medarbetare och nämnd i arbetet med intern kontroll.

Risk- och väsentlighetsanalysen är standardiserad för Region Skånes verksamheter och bolag, och ska omfatta risker med att målen inte uppfylls samt riskbedömning av för verksamheten relevanta kontrollområden.

Av granskningen framgår att det även i samband med budgetyttrande sker en mer övergripande analys av omvärld och risker, men att medarbetarna inte generellt kopplar detta arbete till den interna kontrollen.

Även bolagen genomför en risk- och väsentlighetsanalys som lämnas in till regionstyrelsen.

Tillsyn av den interna kontrollen – Internkontrollplan

Regionfullmäktige har antagit ett reglemente för god hushållning och intern kontroll¹⁴.

Regionala utvecklingsnämnden fastställer årligen en plan för intern kontroll i enlighet med reglemente och tillämpningsanvisningar. Den interna kontrollen följs upp årligen i en rapport och intern kontroll avrapporteras även vid nämndsammanträden. Planen innehåller relevanta områden.

¹⁴ RF 20071126

Planens kontrollmoment har mer karaktär av löpande, ordinarie uppföljning än tillsyn av att den interna kontrollen fungerar.

I reglementet för god hushållning och intern kontroll anges främst vad som gäller för Region Skånes nämnder avseende upprättande och återrapportering av den interna kontrollen. Avseende bolagen anges endast att regionstyrelsen ska informera sig om hur den interna kontrollen fungerar i Region Skånes majoritetsägda bolag. I tillämpningsanvisningarna till reglementet anges dock att även bolag ska anta en internkontrollplan.

Enligt Region Skånes verksamhetsberättelse 2016 har nämnder, styrelser, förvaltningar och bolag genomfört kontroller i enlighet med de av regionstyrelsen fastställda interna kontrollplanerna.

Avrapporteringen av intern kontroll sammanfattas i Region Skånes verksamhetsberättelse men endast för nämnder. Koncernkontoret uppger att avrapporteringen av intern kontroll avseende bolag har begränsats, med hänvisning till att andelen i total verksamhet är relativt liten och att verksamheten inte redovisar väsentliga problemområden relativt annan verksamhet i regionen. Avrapportering av intern kontroll sker dock även till bolagens styrelser och revisorer.

BRS har upprättat en internkontrollplan på koncernövergripande nivå. Även ISAB har upprättat en internkontrollplan och genomfört avrapportering till koncernkontoret. Även för bolagen gäller att internkontrollplanens kontrollmoment mer har karaktär av löpande, ordinarie uppföljning än av tillsyn av att den interna kontrollen fungerar. Bolagen tillämpar dock inte Region Skånes målstruktur i sin verksamhet, vilket leder till att strukturen i modellen inte blir helt applicerbar på bolagen.

3.3.2 Bedömningar om uppföljning och återkoppling

Uppföljning av verksamhetsplan och budget sker i enlighet med regelverk och tillämpningsanvisningar i tertialrapporter, delårsrapporter, verksamhetsberättelse och årsredovisning. I vilken grad mål har uppfyllts eller indikatorer på måluppfyllning redovisas normalt inte i verksamhetsberättelser eller motsvarande. Utvärderingar av vissa verksamheter har emellertid genomförts. Region Skåne ska också återrapportera uppgiften om regionalt tillväxtarbete till Regeringskansliet och Tillväxtverket.

Det är av stor vikt att ett uppföljningssystem av den regionala utvecklingsstrategin utvecklas. Likaså bör arbetet för en tydligare målstruktur med uppföljningsbara mål och indikatorer för måluppfyllelse utvecklas inom avdelningen regional utveckling.

Kontrollmiljön inom regional utveckling har inte gynnat ett effektivt utförande av uppdraget. Verksamheten är i för stor utsträckning beroende av att informella nätverk fungerar. Rutiner bör formaliseras i större utsträckning. Regionstyrelsen, bolagsstyrelser och nämnd bör säkerställa en tydligare rollfördelning avseende uppdraget, en ökad samordning mellan nämnder och bolag och en aktiv ägarstyrning. Kunskapen om intern kontroll bör öka inom avdelning regional utveckling. Avseende kontrollmoment så bör internkontrollplanen i större utsträckning utgöras av *tillsyn av att den interna kontrollen fungerar* istället för ordinarie löpande kontroller. Detta gäller även den verksamhet som bedrivs i bolag.

Det är positivt att åtgärder vidtagits för att förbättra samordningen och uppdaterande av styrdokument i BRS AB koncernen.

Bedömning avseende uppföljning

Det är vår bedömning att det är av stor vikt att regionala utvecklingsnämnden utvecklar uppföljningen av den övergripande utvecklingsstrategin. Uppföljningsbara mål och indikatorer som visar verksamhetens resultat bör utvecklas. Former för uppföljning bör i regel fastställas när en strategi beslutas för att säkerställa att målen är konkreta och uppföljningsbara. Regionstyrelsen bör säkerställa att det finns en samlad uppföljning av det regionala utvecklingsansvaret som helhet i Region Skåne och som omfattar både nämnder och bolag.

3.4 Andra regioner

I detta avsnitt beskrivs iakttagelser och bedömningar avseende revisionsfråga 7: *Hur arbetar andra regioner/landsting med liknande frågeställningar kring regional utveckling?*

3.4.1 Västra Götalandsregionen

I Västra Götalandsregionen har ansvaret för regional utveckling fördelats på fyra nämnder och två kommittéer. Regionutvecklingsnämnden, miljönämnden, kulturnämnden, kollektivtrafiknämnden, folkhälsokommittén och kommittén för mänskliga rättigheter. Det finns även ett beredande organ där kommunalförbundens representanter ingår, Beredning för hållbar utveckling (BHU).

I regiondirektörens verkställighetsbeslut *Ledningssystem för Västra Götalandsregionen*¹⁵ beskrivs styrmodellen för regional utveckling och kollektivtrafik. Den anger att de fyra nämnderna har rollen som systemägare och beställare/uppdragsgivare inom regional utveckling. Rollen framgår av nämndernas reglemente:

- *Regionutvecklingsnämnden* är det ledande politiska organet inom regionutvecklingsområdet. Nämnden lämnar uppdrag till utförare i egen regi, inklusive regionens bolag och andra samarbetspartners.
- *Miljönämnden* är det ledande politiska organet inom miljöområdet. Nämnden lämnar uppdrag till utförare i egen regi.
- *Kulturnämnden* är regionens ledande kulturpolitiska organ och systemägare för regionfinansierad kultur. Kulturnämnden ger uppdrag till utförare i egen regi inklusive regionens bolag och andra samarbetspartners.
- *Kollektivtrafiknämnden* är det ledande kollektivtrafikpolitiska organet som även är systemägare för det regionfinansierade kollektivtrafiksystemet. Nämnden lämnar uppdrag/beställning till regionens bolag.

Utförarna inom regional utveckling består enligt ledningsmodellen både av bolag och förvaltningar inom Västra Götalandsregionen, samt av organisationer i det geografiska området Västra Götaland. Organisationer utanför koncernen kan stödjas med organisationsbidrag, projektbidrag och verksamhetsbidrag. Nedan redovisas en tabell över utförare i egen verksamhet samt i bolagsform kopplat till uppdragsgivare

Utförarstyrelser i egen regi

Naturbruksgymnasierna
Botaniska trädgården
Folkhögskolorna
Västarvet
Kultur i Väst
Västfastigheter

Uppdragsgivare

Regionutvecklingsnämnden
Miljönämnden
Kulturnämnden
Kulturnämnden
Kulturnämnden
Konstenheten, Kulturnämnden

Majoritetsägda bolag

Turistrådet Västsverige AB
GöteborgsOperan AB
Göteborgs Symfoniker AB
Regionteater Väst AB
Film i Väst AB
Västtrafik AB
Sahlgrenska International Care AB

Uppdragsgivare

Regionutvecklingsnämnden
Kulturnämnden
Kulturnämnden
Kulturnämnden
Kulturnämnden och regionutvecklingsnämnden
Kollektivtrafiknämnden
Ingen angiven beställarnämnd

Enligt styrmodellen ska utförarstyrelsernas arbete ske i enlighet med de mål och anvisningar som anges av regionfullmäktige och regionstyrelsen samt utifrån uppdrag som ges av beställarnämnden/uppdragsgivaren. I Västra Götaland är innovation inte en bolagiserad verksamhet.

¹⁵ RS 2017-00765

Av särskilt intresse för granskningen är vad som specifikt anges i regionutvecklingsnämndens reglemente¹⁶. I reglementet regleras hur styrning och ledning inom området regionutveckling ska ske och regionutvecklingsnämndens särskilda ansvarsområden. Reglementet avslutas med ett generellt avsnitt som gäller samtliga nämnder som arbetar med regional utveckling.

I alla sex reglementen för nämnder och kommittéer inom regional utveckling definieras regionstyrelsens ansvar för det regionala utvecklingsarbetet i förhållande till dessa. Reglementena tar även upp regionstyrelsens uppsiktsplikt samt att regionstyrelsen ansvarar för det övergripande samrådet mellan de olika parterna som verkar inom området. Vidare regleras regionstyrelsens ägarroll i förhållande till regionens utförare, nämligen att regionstyrelsen har ett samordningsansvar för helheten samt ansvar för att verksamheten sköts ändamålsenligt och effektivt.

Avseende förvaltningsorganisation så leder koncerndirektören två ledningsgrupper, koncernledning hälso- och sjukvård samt koncernledning regional utveckling. Regionutvecklingsdirektören är direkt underställd Regiondirektören. Regional utveckling är en koncernstab under koncernkontoret.

3.4.2 Region Uppsala

Region Uppsala bildades som region så sent som 2017 genom sammanslagning av Landstinget i Uppsala län och regionförbundet. Region Uppsala arbetar med hälso- och sjukvård som kollektivtrafik, kultur och regional utveckling i Uppsala län enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar.

Övergripande om organisation

De nämnder i Region Uppsala som är direkt berörda av regionala utvecklingsfrågor är regionala utvecklingsnämnden (RUN), kollektivtrafiknämnden, kulturnämnden och regionstyrelsen. RUN har ingen egen förvaltning utan tjänstemannastödet är integrerat i regionstyrelsens förvaltning – regionkontoret. Region Uppsala har inga bolag inom de aktuella områdena.

Styrmodell

Region Uppsala har i sin styrmodell valt att integrera den regionala utvecklingsstrategin (RUS) med Regionens budget (Regionplan och budget). De tre strategiska utvecklingsområdena som fastställts för RUS gäller även som övergripande mål för Region Uppsala som helhet. Utvecklingsområdena är

- ”En region för alla”, som bland annat inkluderar hälso- och jämlikhetsaspekter
- ”En nyskapande region”, som bland annat är inriktad mot förnyelse och hållbar utveckling i vilket samverkan med näringsliv och forskning ses som en central del för att generera ”ny kunskap som kan användas i våra verksamheter och för att utveckla Region Uppsala”.
- ”En växande region”, som exempelvis pekar ut kultur, kollektivtrafik och infrastruktur.

Ur dessa mål ska samtliga nämnder och verksamheter härleda sina verksamhetsmål. Exempelvis ska forskning, utveckling och utbildning inom hälso- och sjukvården som strategiskt mål verka för att ”Leverera vård och innovationer i världsklass genom samarbete mellan sjukvården, Uppsalas två universitet och näringslivet.”

För att trygga att de frågor som ska drivas på ”tvären” i organisationen uppmärksammas har regiondirektören bildat en beredningsgrupp, i vilken bland annat regiondirektör, ekonomidirektör, trafikdirektör, kulturdirektör, FoU-direktör och ibland även hälso- och sjukvårdsdirektör medverkar. Härigenom tryggas att de regionala utvecklingsfrågorna inte tappas bort i en organisation som domineras av hälso- och sjukvården.

Samverkan med kommunerna baseras på motsvarande modell. Förutom ett ”regionalt forum” där Region Uppsala och samtliga kommuner finns med på högst politiska nivå finns en regional ledningsgrupp som består av ledande tjänsteman i respektive organisation. Med det som bas utvecklas fortlöpande överenskommelser mellan kommunerna och Region Uppsala i ett brett spektrum av frågor allt från tillväxtfrågor och kommunikationer till organisation av närvården.

¹⁶ RF 151124

4 Slutsatser – övergripande revisionsfråga

Granskningen ska som övergripande fråga undersöka om verksamheten inom regional utveckling bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne vad avser organisation, styrning och ledning. Gränsdragningen mellan regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen samt bolagen Business Region Skåne AB och Innovation Skåne AB ska särskilt belysas.

4.1 Iakttagelser i sammanfattning

Granskningen ska som övergripande fråga undersöka om verksamheten inom regional utveckling bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne vad avser organisation, styrning och ledning. Gränsdragningen mellan regionala utvecklingsnämnden, kollektivtrafiknämnden, regionstyrelsen samt bolagen Business Region Skåne AB och Innovation Skåne AB ska särskilt belysas.

Det regionala utvecklingsarbetet i Region Skåne är uppdelat på flera politiska nämnder och bedrivs till betydande del i bolagsform. En av de centrala iakttagelserna i granskningen är att det saknas en tydlig samordning av arbetet. Det har också framgått att hälso- och sjukvården och forskningen, som i många sammanhang betraktas som viktiga verktyg för regional utveckling, endast i obetydlig omfattning kopplas samman med Region Skånes regionala utvecklingsstrategi. I Region Skåne är det regionstyrelsen som enligt reglementet ålagts att ha det övergripande och samordnande ansvaret för huvudparten av de regionala utvecklingsuppgifterna. Regionstyrelsens centrala roll i dessa frågor är rimlig och ändamålsenlig eftersom arbetet med regional utveckling sker på många externa arenor där det är viktigt att den politiska ledningen företräder Region Skåne.

I granskningen har det framkommit att regionstyrelsen inte aktivt medverkat till samordning av de aktuella verksamheterna. Ägarstyrningen av berörda bolag har tillika varit passiv. Samtidigt har regionala utvecklingsnämnden saknat mandat både formellt och i praktiken att samla den aktuella aktörskretsen bakom gemensamma förhållningssätt och strategier. En effektiv ledning av regionala utvecklingsfrågor har därmed saknats i Region Skåne.

Styrdokumentet ger i huvudsak uttryck för en tydlig roll och ansvarsfördelning mellan berörda organ. Den otydliga övergripande ledningen har dock medverkat till att uppgiftsfördelningen i praktiken upplevs som otydlig bland många aktörer. Det handlar exempelvis om samspelet mellan regionstyrelsen och regionala utvecklingsnämnden avseende vilka frågor som ska behandlas i vilken nämnd. Mellan regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden finns olika uppfattningar om hur det delade ansvaret för trafikförsörjningsplanering ska ske.

Regionala utvecklingsavdelningen liksom dess personal utgör en del av koncernkontoret. Efter flera års kostnadsneddragningar har detta medverkat till att regionala utvecklingsnämnden upplever en brist på balans mellan tilldelade uppdrag och beviljade personalresurser. En del i problematiken består i att personalbudgeten fastställs sent inför kommande verksamhetsår. Detta försvårar regionala utvecklingsnämndens möjligheter att planera och prioritera sin verksamhet.

4.2 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer vi att verksamheten inom regional utveckling inte bedrivs på ett helt ändamålsenligt och effektivt sätt inom Region Skåne vad avser organisation, styrning och ledning.

Regionstyrelsen, som har det övergripande och samordnande ansvaret, har enligt vår bedömning inte utövat en effektiv ledning av de regionala utvecklingsfrågorna. Det har inte skett någon tydlig samordning mellan den verksamhet som bedrivs i bolagsform och den verksamhet som bedrivs av regionala utvecklingsnämnden. Områden, såsom hälso- och sjukvården och forskningen, med stor potential att bidra till uppfyllelsen av Region Skånes utvecklingsmål har inte utgjort en integrerad

del av arbetet att förverkliga Region Skånes utvecklingsstrategi. Regionens samlade resurser har i och med detta inte tagits tillvara på ett effektivt sätt.

4.3 Förbättringsområden

Följande förbättringsområden har identifierats i samband med den aktuella granskningen:

- Regionstyrelsen bör ta ett samlat ledningsansvar för att trygga tydlighet mellan aktörerna och ett effektivt samlat användande av de resurser som Region Skåne totalt anslår för regional utveckling. Regionstyrelsen bör även tydliggöra i organisationen vem som bär ansvar för att verkställa uppgiften att samordna regional utveckling mellan bolag och nämnder.
- En tydlig styrning som säkerställer att bolagens arbete inom regional utveckling utförs i enlighet med Region Skånes mål behöver utvecklas. Ägarstyrningen av bolagen måste bli mer aktiv och regionstyrelsens uppfyllande av uppsiktsplikten avseende bolagen bör i sin tur formaliseras så att uppföljningen av ägarstyrningen säkerställs.
- Den samverkan som förutsätts ske mellan regionala utvecklingsnämnden och kollektivtrafiknämnden fungerar enligt vad som framkommit inte bra och bör därför ses över.
- Rutiner för planering och beslut om förändringar i personalstaten som ger regionala utvecklingsnämnden bättre möjligheter att planera sin verksamhet bör utvecklas.
- Ett uppföljningssystem av den regionala utvecklingsstrategin bör utvecklas. Likaså bör arbetet för en tydligare målstruktur med uppföljningsbara mål och indikatorer för måluppfyllelse utvecklas för regionala utvecklingsnämndens verksamhet.
- Kunskapen om intern kontroll bör öka inom den regionala utvecklingsnämndens verksamheter. Nämndens och bolagens internkontrollplaner bör i större utsträckning utgöras av tillsyn av att den interna kontrollen fungerar istället för ordinarie löpande kontroller.

Bilaga 1 – Intervjuade personer

I genomförd granskning har följande personer intervjuats och/eller lämnat sakuppgifter till granskningen.

Therese Andersson, Regional utvecklingsavdelning (RUA)

Henrik Berven, RUA

Anders Dellson, Innovation Skåne AB

Linus Eriksson, Skånetrafiken

Oddvar Fiskesjö, RUA

Henrik Fritzon, Regionstyrelsen

Mätta Ivarsson, Regionala utvecklingsnämnden

Marie Jacobsson, Koncernkontoret

Annika Annerby Jansson, Regionfullmäktige

Alf Jönsson, Koncernkontoret

Gudmundur Kristjansson, RUA

Torbjörn Lindhqvist, Koncernkontoret

Hannie Lundgren, Hälso- och sjukvårdsstyrning

Ann-Christine Lundkvist, RUA

Susanne Magnusson, RUA och Business Region Skåne AB

Andreas Nilsson, Koncernkontoret

Bengt Nilsson, RUA

Daniel Persson, RUA

Mikael Stamma, RUA

Thomas Ståvbom, Region Uppsala

Stefan Svalö, Kollektivtrafiknämnden

Maria Korner-Westin, RUA

Gitte Wille, Kultur Skåne

Bilaga 2 - Bolag och stiftelser inom regional utveckling

Bolag och stiftelser som har uppgifter som anknyter till regional utveckling (Region Skånesägarandel anges inom parentes):

- Innovation Skåne AB (100 procent)
- Business Region Skåne AB (85 procent)
- Skåne European Office (100 procent)
- Almi Företagspartner Skåne AB (49 procent)
- Science Village Scandinavia (35 procent)
- Samverkansprojektet E 22 AB (20 procent)
- Stiftelsen Skånska Landskap
- Stiftelsen för Fritidsområden i Skåne
- Malmö Opera och Musikteater AB (90 procent)
- Skånes Dansteater AB (90 procent)