



Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

Förstudie

Region Dalarna

KPMG AB

2019-09-26



Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning och bakgrund	3
2.1	Syfte och revisionsfråga	4
2.2	Metod och genomförande	5
2.3	Revisionskriterier	5
3	Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning	6
3.1	Avgränsning i granskningsansvar för regionens revisorer	6
3.1.1	Rekommendation och riskbedömning	7
3.2	Regional inriktning och styrning - Dalastrategin	8
3.2.1	Verksamhetsplan 2019	9
3.2.2	Rekommendation och riskbedömning	11
3.3	Organisation, ansvarsfördelning och samverkansformer	11
3.3.1	Finansiering	13
3.3.2	Kommentarer och riskbedömning	14
3.4	Projektstyrning, intern kontroll och beslutsordning	15
3.4.1	Kommentarer och riskbedömning	16
3.5	Omvärlden och kontakt med externa aktörer	17
3.5.1	Kommentarer och riskbedömning	18

1 Sammanfattning

Regionala utvecklingsnämnden har det övergripande regionala utvecklingsansvaret i länet. Syftet med förstudien är att presentera ett översiktligt underlag inför kommande bedömningar av risker kopplade till regionens ansvar för det regionala tillväxtarbetet och den regionala utvecklingsnämndens arbetsuppgifter. Inom ramen för syftet har särskilda frågeställningar och perspektiv ingått att analysera vilka återges i föreliggande rapport.

Vi noterar att det finns risker i nämndens styrning, uppföljning och kontroll som kan påverka effektiviteten i det regionala utvecklingsarbetet. I rapporten har vi lämnat kommentarer och riskbedömningar löpande i anslutning till respektive avsnitt.

Vår rekommendation är att vi sammantaget bedömer att det finns behov av att en fördjupad granskning görs. Granskningen bör göras under senare delen av mandatperioden eftersom organisationen kan behöva tid att genomföra de processer som pågår. Några av de huvudsakliga risker vi noterat är:

- Risker i projektstyrning (val av projekt, uppföljning och åiterrapportering av resultat mm)
- Risker i styrning och uppföljning av verksamheten som helhet (utvecklingsstrategi-verksamhetsplan-rapportering och beslut)
- Risker i den interna organisationen och bemanningen.
- Risker i samverkansorganet BDU och dess effektivitet och funktionssätt.
- Risker i finansieringen innebärande att resurser används på ett effektivt och ändamålsenligt sätt.
- Risker i utfall och åtgärder när det gäller nämndens interna kontroll.
- Risker i hur omgivande samhället och olika aktörer upplever RUN och ledarskapet i regionala utvecklingsfrågor.
- Risker i RUN:s inflytande över den verksamhet som bedrivs i bolagsform eller verksamhet där ägarstyrning och arbete med ägardirektiv administreras av regionstyrelsen. Exempelvis torde flygplatserna och verksamheten kring dessa (Dalaflyget AB) vara viktiga i en regional utvecklingskontext.

2 Inledning och bakgrund

I Sverige har det regionala utvecklingsansvaret under de senaste 20 åren gradvis flyttats från staten till regionala folkvalda organ. I slutet av 1990-talet genomfördes en försöksverksamhet med utökad och förändrad regional ansvarsfördelning, där Skåne, Gotland och Västra Götalandsregionen övertog länsstyrelsernas uppgifter med regional utvecklingsplanering och transportinfrastrukturplanering. Sedan 2003 är det möjligt att bilda kommunala samverkansorgan för dessa uppgifter i hela landet genom Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar i vissa län. Från 1 januari 2017 ansvarar regioner och regionförbund/samverkansorgan för genomförandet av den regionala tillväxtpolitiken i hela landet med undantag av Stockholm (Stockholm från 1 jan 2019). Regeringen arbetade under 2018 med frågan om att alla landsting i Sverige ska ha det regionala utvecklingsansvaret från och med 1 januari 2019 och syftet med förslaget är att skapa en enhetlighet vad gäller det regionala utvecklingsansvaret samt stärka och tydliggöra den demokratiska förankringen.

Region Dalarna bildades 1 januari 2019 och med bildandet övertogs ansvaret för den regionala utvecklingsverksamheten från tidigare kommunalförbundet. En särskild nämnd, Regionala utvecklingsnämnden, bildades som ansvarar för det regionala utvecklings- och tillväxtarbetet i regionen. Kännetecknande för en regional utvecklingsnämnd är samverkan med andra aktörer såväl inom regionens organisation som med aktörer i det omgivande samhället. Förmågan att bedriva ett framgångsrikt utvecklingsarbete i en region är avhängigt detta samarbete och samverkan.

En stor del av den regionala utvecklingen bedrivs i projektform genom finansiering av både EU och statliga anslag i statsbudget och regleringsbrev. Vid en eventuell minskning under kommande programperioder för ESI-fonderna kan det få stora konsekvenser för det regionala utvecklingsarbetet. Detta är en risk som Region Dalarna behöver ta ställning till i sin styrning av verksamheten. De externfinansierade projekten styrs också av ett flertal regelverk och regelefterlevnad har därför en stor betydelse för projektets genomförande. Risker som kan uppkomma om regelverken inte följs är att projektet inte kan slutföras, att regionen tvingas till en högre medfinansiering av projektet än vad som har beslutats samt att regionen i efterhand blir återbetalningsskyldig till financiären. Detta ställer krav på tydliga projektmodeller, kompetens i organisationen och tillräcklig styrning och kontroll av projektverksamheten. Det är också av vikt att regionala utvecklingsnämnden säkrar att insatser i projekten leder till önskvärda effekter. För en ändamålsenlig uppföljning krävs att utvärderingsbara målsättningar finns för projekten och att uppföljningar och utvärderingar av måluppfyllelse görs systematiskt.

2019-09-26

För att på ett effektivt sätt möta olika samhällsutmaningar behöver den regionala utvecklingsnämnden ha ett väl utvecklat samråd och samarbete med andra aktörer. Dalastrategin är regionens och regionala utvecklingsnämndens strategi som sammanfattar kritiska framgångsfaktorer och prioriteringar för det regionala utvecklingsarbetet.

2.1 Syfte och revisionsfråga

Det övergripande syftet med förstudien är att presentera ett översiktligt underlag inför kommande bedömningar av bland annat risker kopplade till regionens ansvar för det regionala tillväxtarbetet och den Regionala utvecklingsnämndens arbetsuppgifter.

Följande delar ska ingå och beaktas i förstudien utifrån upphandlingsunderlaget:

- Avgränsningen av regionrevisionens granskningsansvar i förhållande till andra granskande organ som statliga myndigheter (näringsdepartement, ekonomistyrningsverk m.fl.)
- Identifiera riskområden, inklusive förslag till fördjupade granskningar inom administrativa rutiner, uppföljning och kontroll inom den regionala utvecklingsnämndens verksamhetsområde.
- Identifiera riskområden, inklusive förslag till fördjupade granskningar inom ramen för ledning och styrning av det regionala tillväxtarbetet.

Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå förstudiens syften utifrån tillägg till förfrågningsunderlagets frågor:

- För styrningen och uppföljningen är det av stor vikt att strategier, handlingsplaner och verksamhetsplaner är sammanflätade och kopplade till varandra så att uppföljning av verksamhetens resultat och prestationer går att bedöma och ligga till grund för beslutsfattande.
- Representantskap och arbetssätt i nämnden (I nämnden förväntas ledamöter driva inriktning för regionens bästa) Om så inte sker kan utvecklingsstrategier och visioner för regionen bli svårt att implementera.
- Samordningsansvar för regionala utvecklingsstrategin finns i nämnden och det är en utmaning att skapa plattformar för samverkan och dialog med olika aktörer. Samverkande aktörer ska också uppleva en relevans i de samverkansforum som finns. Näringslivsorganisationer och kommuner m.fl. vill ha en tydlig "motpart" i regionen och inte flera olika aktörer. Här är rollfördelning mellan politiker och tjänstemän viktig men också rollfördelning mellan nämnd och styrelse.
- Personalsammansättning och kompetens är viktig i den komplexa verksamhet som nämnden ansvarar för.

2019-09-26

- Framtida finansiering av utvecklingsverksamheten behöver regionen ha en strategi för. Finansieringens inriktning ser olika ut mellan regionerna i landet och påverkar regionens möjligheter att driva utvecklingsarbete. Hur ser egenfinansiering ut relativt statliga finansiering och finansiering via EU-medel.
- Projekthantering/projektfinansiering är en stor del av den regionala utvecklingsverksamheten. Regionen behöver ha en god organisation för styrning, kontroll och uppföljning av projektverksamheten. Saknas detta finns risker i ekonomiska avseenden när det gäller återbetalningsskyldighet eller högre medfinansiering än vad som tänkts.
- Beslutsbefogenheter och ansvar generellt i organisationen. Eftersom organisationen är relativt ny är det av vikt att beslutsordningar såsom reglementen, delegation och attestordningar är relevanta och anpassade.
- Hur upplevs regionala utvecklingsnämnden av omvärlden. Hur upplever samarbetsaktörer regionens utvecklingsarbete och hur fångar regionen upp dessa signaler.

2.2 Metod och genomförande

Förstudien har genomförts genom:

- Dokumentgranskning
- Intervjuer¹

Förstudien har inletts genom att kommunikation skett med revisionschefen kring upplägg och tidsplan för genomförandet.

Dokumentgranskning och genomgång av styrande dokument och protokoll har vid sidan av revisionsfrågorna utgjort underlag för intervjuer.

Rapportutkast har kvalitetsgranskats av Magnus Larsson som är kvalitetsansvarig i förstudien. Rapportutkastet har därefter distribuerats till förvaltningschef, verksamhetschefer och revisionschef för avstämning och faktakontroll.

Projektledare för granskningen är Kristian Gunnarsson, certifierad kommunal yrkesrevisor, KPMG.

2.3 Revisionskriterier

Förstudien genomförs och bedöms utifrån följande:

¹ Nämndens presidium, utvecklingsdirektör, avdelningschefer, berörda handläggare/projektledare för olika projekt, ekonom/controller, externa aktörer/samarbetsaktörer.

- Lag (2010:630) om regionalt utvecklingsansvar
- Förordning (2017:583) om regionalt tillväxtarbete
- Regional utvecklingsstrategi, Dalastrategin
- Kommunallagen² (2017:725)
- Regionala utvecklingsnämndens verksamhetsplan 2019
- Tillämpliga reglementen och styrdokument

3 Iakttagelser från intervjuer och dokumentgranskning

3.1 Avgränsning i granskningsansvar för regionens revisorer

En del av förstudien handlar om att beskriva regionrevisionens granskningsansvar och fördelning av granskningsansvar i förhållande till staten och dess myndigheter.

En stor del av RUN:s verksamhet utgörs av projekt som till stor del finansieras av stat (tillväxtverk/näringsdepartementet) och EU (olika fonder).

Ansvarsförhållandet mellan Tillväxtverket och Region Dalarna utgår från regeringsbeslutet gällande budgetåret för anslaget 1:1 och styr hur Region Dalarna får "nyttja sin ram", som disponeras av Tillväxtverket. Anslaget ligger helt utanför Region Dalarnas ordinarie budget och ingår heller inte i bokföringen utan förvaltas av och på Tillväxtverket. Varje utbetalning görs från och via Tillväxtverkets system för statliga medel (kallat NYPS).

Detta innebär att hanteringen av anslaget samt beviljandet av medel som söks av olika aktörer granskas av 1:1-ansvarig på Tillväxtverket/Näringsdepartementet och i nästa led av Riksrevisionen – då det rör statlig myndighetsutövning. Region Dalarna är ålagda att följa vissa finansiella villkor genom ett årligt beslut från Tillväxtverket. Detta innebär att *hanteringen* följer rutiner/regelverk som inte är uppsatta av RUN utan utgår istället från förordning etc., samt att uppdragsgivaren är staten (genom Tillväxtverket och Näringsdepartementet) och inte Region Dalarna. Det innebär då också att det är staten som ansvarar för uppföljning/granskning av "sina" statliga medel.

Anslaget "åtföljs" av ett nytt regleringsbrev och nytt villkorsbeslut varje år från Näringsdepartementet, detta återrapporteras påföljande år. Återrapportering till RUN sker även via en årlig utvärderingsrapport samt enskilda projektredogörelser på RUN på anmodan och/eller om det villkorats i beslut.

² Kommunallagens krav om en effektiv och ändamålsenlig verksamhet samt god intern kontroll.

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

Anslaget i sig omfattas av särskild återrapportering, rutiner och bemyndigandehantering som tillhandahålls via Tillväxtverket.

Intervjuade framhåller att återrapporteringen till staten (Näringsdepartementet) inte resulterat i några påpekanden eller synpunkter. Återrapporteringen av det regionala utvecklingsarbetet består i hög grad av en rapportering av aktiviteter och vad som gjorts. På statlig nivå pågår enligt uppgift diskussioner om den regionala återrapporteringen innebärande att det till stor del saknas information om resultat och måluppfyllelse av de aktiviteter som görs.

När det gäller olika typer av EU-fonder och finansiering från dessa så är huvudregeln att utomstående revisor granskar projekten och finansieringen och lämnar intyg. Finansieringen av granskningen ingår ofta som en del i projektbidraget. Enligt intervjuade har det inte funnits några påpekanden kring redovisningen sedan 2005.

Även om kontroll och uppföljning görs av andra än regionen för ovan redogjorda medel finns alltid en risk som regionen tar när det gäller finansieringen. Vid brister i återrapportering och/eller projektstyrning finns risk för återbetalningskrav eller större egen finansiering än vad som var tänkt. Intervjuade framhåller samfällt att förvaltningen har duktiga och erfarna handläggare som granskar projektansökningar och uppföljningar.

En reflektion som framhålls av intervjuade är att RUN i större utsträckning bör se över att de projekt som genomförs har en tydlig koppling till Dalastrategin (se mer nedan).

3.1.1 Rekommendation och riskbedömning

Eftersom regionala utvecklingsnämnden inte förfogar över "egna" projektmedel utan är helt beroende av statliga medel och EU-medel är riskerna begränsade utifrån det regionala revisionsperspektivet. Vi bedömer att nämnden och förvaltningen har en fungerande återrapportering utifrån de krav som ställs. En intressant notering är dock om återrapporteringen framöver kommer innebära större krav på redovisning av projektverksamhetens resultat och måluppfyllelse. Alldeles oavsett statliga krav i dessa avseenden tycker vi generellt att redovisning av resultat och effekter bör eftersträvas även om vi inser att vissa projekt är svåra att mäta och kvantifiera.

Förändras förutsättningar i projektfinansieringen, exempelvis om regionfinansieringen skulle öka är granskning av projektstyrning och projektuppföljning motiverat.

3.2 Regional inriktning och styrning - Dalastrategin

Region Dalarna har utformat en regional utvecklingsstrategi, Dalastrategin – Dalarna 2020. Dalastrategin är det främsta verktyget för tillväxtarbetet i Dalarna. Strategin är underlag för dialog mellan den nationella och regionala nivån likväl som mellan den regionala och lokala nivån. Dalastrategin är det främsta styrdokumentet för organisationens verksamhet, främst innebärande att resurser för regionalt tillväxtarbete ska användas utifrån de i Dalastrategin angivna prioriteringarna.

Nedan anges de prioriterade insatsområden som återges i Dalastrategin:

- Fokusera mot höjd utbildningsnivå och livslångt lärande
- Stärk samverkan mellan arbetsgivare och utbildningsanordnare
- Öka deltagandet i arbetslivet
- Bredda och fördjupa arbetet med kompetensförsörjningen där behov av stor nyrekrytering kan förutses
- Uppmärksamma betydelsen av attraktiva arbetsplatser
- Utveckla öppna kluster och kunskapsmiljöer
- Stärk befintliga tillväxtområden och utveckla nya
- Vidareutveckla tillväxtinsatser för nya och växande företag
- Stärk forskning och utveckling kopplad till Dalarnas styrkeområden
- Stimulera nyföretagande och ett långsiktigt entreprenörskap
- Öka människors rörlighet med kollektivtrafiken som bas
- Stöd utvecklingen mot förnybara drivmedel, energieffektiva fordon och ändrade vägvanor
- Möt näringslivets behov av ökad transportkapacitet
- Skapa förutsättningar för effektiv datakommunikation och främja användningen av tjänster inom informations- och kommunikationsteknik
- Förstärk folkhälsoperspektivet för tillväxtarbetet
- Skapa utrymme för delaktighet och inflytande samt stimulera utvecklingsalternativ
- Ta tillvara mångfalden som tillväxtfaktor
- Ta vara på kulturen som utvecklingsresurs
- Vårda och utveckla natur- och kulturmiljöerna
- Utveckla en god och väl fungerande service i hela länet
- Öka bostadsbyggandet

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

I Dalastrategin framgår att det är Region Dalarna som ansvarar för uppföljning och utvärdering av de utmaningar och prioriteringar som anges i strategin. I detta arbete ingår också att bedöma de olika underliggande handlingsprogrammen³ och att dessa är i överensstämmelse med Dalastrategin. Region Dalarna kommer enligt strategin ta årliga beslut om verksamhetsprioriteringar och aktiviteter som ska bidra till strategins stegvisa förverkligande.

En, enligt strategin, avgörande faktor för genomförandet av strategin är att kommunerna m.fl. blir aktiva aktörer i genomförande och finansiering av vissa delar i strategin.

Regeringens Agenda 2030-delegation har föreslagit att Agenda 2030 ska användas vid styrning och ledning samt som målbild för den regionala tillväxtpolitiken. Agenda 2030 blir därmed en del av det regionala utvecklingsansvaret och en utgångspunkt för arbetet med Dalastrategin.

Under 2019 inleds arbetet med att ta fram en ny Dalastrategi. Arbetet utgår från Dalarnas förutsättningar och behov samt följer nationella riktlinjer och kommande inriktning av EU:s sammanhållningspolitik. En samfällid inställning bland intervjuade är att den nya Dalastrategin behöver bli tydligare och mer konkret. Samtidigt framhålls att strategin inte är ett styrdokument i egentlig mening utan mer en viljeinriktning och vision som kommunerna m.fl. står bakom.

3.2.1 Verksamhetsplan 2019

Verksamhetsplanen är regionala utvecklingsnämndens styrdokument och "beställning" till förvaltningen. Verksamhetsplanen innehåller politiska ambitioner och prioriteringar utifrån lagstiftning, statliga uppdrag och Dalastrategin med tillhörande styrdokument.

I verksamhetsplanen anges särskilt nämndens ansvar i det regionala utvecklingsarbetet:

- Företräda regionala intressen
- Samla aktörer och skapa samarbeten
- Göra prioriteringar med långsiktig och strategisk planering
- Ta initiativ, leda, samordna och koordinera utvecklingsprocesser i länet

I verksamhetsplanen finns mål och uppdrag som kopplar an till Dalastrategin genom den uppföljning som ska redovisas till nämnden avseende Dalastrategins genomförande. Den redovisning som lämnas till regeringen ska

³ Handlingsplan för jämställd regional tillväxt, landsbygdspolitiskt handlingsprogram, strategi för Dalarna – Sveriges bästa ungdomsregion, Innovationsagenda, digital agenda, länsplan för regional transportinfrastruktur, trafikförsörjningsprogram mfl.

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

således också redovisas till nämnden för respektive budgetår. Verksamhetsplanen innehåller mål och krav på uppföljning inom följande områden:

- Fortlöpande arbete med Dalastrategin
- Samverkan
- Projektfinansiering och företagsstöd
- Uppföljning och analys
- Klimat- och miljöperspektiv
- Jämställdhetsperspektiv
- EU/internationellt perspektiv
- Ungdomsperspektiv
- Nyanländas integrering
- Näringslivsutveckling
- Innovation och "smart specialisering"
- Kompetensförsörjning och arbetsmarknad
- Digitalisering
- Bredbandsutbyggnad
- Transportinfrastruktur
- Samhällsplanering för hållbar tillväxt
- Tillgänglighet till kommersiell service på landsbygden
- Energikontor Dalarna

Någon utvärdering av strategin har inte gjorts och i granskningen framkommer att arbetssättet kring styrning och uppföljning behöver utvecklas när den nya strategin är på plats.

Koppling mellan strategi, handlingsplaner, uppföljning och verksamhetsplan (prioriteringar) har inte funnits/fungerat så som de intervjuade hade önskat.

En faktor som framhålls av flera är de bristande resurser som finns inom förvaltningen att göra de uppföljningar som förvaltningen skulle önska och som politiken vill ha. Verksamhetsplanen för 2019 framhålls som exempel på dokument som inte bearbetats och processats på det som intervjuade hade önskat.

3.2.2 Rekommendation och riskbedömning

För styrningen och uppföljningen är det av stor vikt att strategier, handlingsplaner och verksamhetsplaner är sammanflätade och kopplade till varandra så att uppföljning av verksamhetens resultat och prestationer går att bedöma och ligga till grund för beslutsfattande.

Nämnden har kopplat till sin strategi flera olika styrdokument som utgör delar i en helhet som tillsammans ska leverera måluppfyllelse. Utmaningen är att hitta en modell för uppföljning-rapportering-beslut.

Vi bedömer att det finns en medvetenhet om brister i styrning och uppföljning men vill lyfta fram detta som ett riskområde som bör granskas innan innevarande mandatperiods slut. Nämnden och förvaltningen bör det närmaste året fokusera på den nya strategin och hitta arbetssätt för bättre styrning och uppföljning av förvaltningens verksamhet.

3.3 Organisation, ansvarsfördelning och samverkansformer

Av reglemente⁴ för regionala utvecklingsnämnden följer att nämnden, utöver att bereda och besluta i ärenden enligt lagen om regionalt utvecklingsansvar i vissa län (2010:630) och enligt förordning om regionalt tillväxtarbete (2017:583), har att:

- Utarbeta förslag till strategi för länets utveckling och samordna insatser för genomförandet av strategin,
- Besluta om användningen av vissa statliga medel för regionalt tillväxtarbete
- Följa upp, låta utvärdera och årligen till regeringen redovisa resultaten av det regionala tillväxtarbetet,
- I förekommande fall utföra uppgifter inom ramen för EU:s strukturfondsprogram,
- Handlägga frågor rörande Europasamarbetet och övrigt internationellt arbete
- Upprätta förslag till länsplaner för regional transportinfrastruktur och prioriteringar bland de föreslagna åtgärderna,
- Ansvara för andra tillkommande regionala uppgifter från staten eller regionfullmäktige.

När det gäller samverkan framgår av nämndens reglemente att RUN ska samverka med länets kommuner, länsstyrelsen och övriga berörda statliga myndigheter samt andra organisationer och näringsliv i länet. Samverkan ska

⁴ Senast reviderad 2018-09-01. Exempelen som nämns på ansvarsområde är ett urval och bedöms relevanta utifrån förstudiens syfte och revisionsfrågor.

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

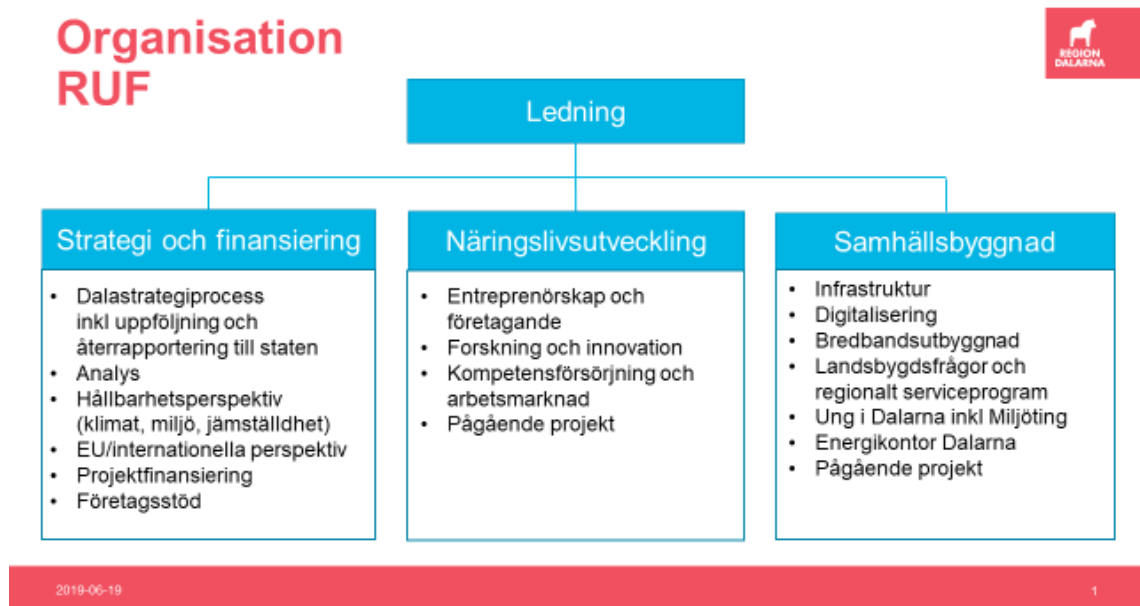
2019-09-26

ske genom ett särskilt beredningsorgan, beredningen för Dalarnas Utveckling (BDU) För detta organ finns särskild instruktion.

BDU:s främsta uppdrag är att bereda frågor inför RUN:s beslut i strategiska frågor där Dalastrategin ska vara vägledande. BDU/beredningens sammansättning utgörs av ledamöter i RUN, regionstyrelsens presidium samt KSO från Dalarnas 15 kommuner. Totalt 30 ledamöter. Några iakttagelser kring BDU är att flera upplever att det är mycket information som ges från RUN i forumet. Det finns också en osäkerhet kring om arbetssättet är det rätta i BDU. Några lyfter behovet av mer dialog och samspel. Någon framhåller också att det är många personer som sitter i BDU och att administrationen kring BDU upplevs lite tungrott.

I granskningen framkommer att intervjuade i stora drag upplever att de nätverk och samverkansforum som finns är tillräckliga med ett undantag. Det finns en samsyn i att regionen tillsammans med kommuner och andra aktörer behöver hitta ett sätt att jobba med kompetensförsörjning.

Under Regionala utvecklingsnämnden är förvaltningen (RUF) uppbyggd enligt följande organisationsskiss:



Verksamheten leds av förvaltningschef för RUF. Till ledningen saknas egna stabsfunktioner såsom administration, ekonomi och HR. Dessa funktioner ligger centralt och uppfattningen bland intervjuade är att stödet är otillräckligt framförallt när det gäller ekonomifunktion och kommunikation. Under

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

utvecklingsdirektören finns verksamhetschefer för tre enheter: Strategi och finansiering, näringslivsutveckling samt enheten för samhällsbyggnad.

Totalt finns 37 personer anställda inom RUF (inkl. projektanställningar). Vid tidpunkten för denna förstudie finns 4-5 tjänster utannonserade. Förklaring till rekryteringsbehovet är att förvaltningen "tappade" vissa funktioner i samband med regionbildningen. Avsaknaden av kompetenser och nyckelfunktioner har gjort verksamheten sårbar under våren 2019.

När det gäller den interna organisationen och bemanningen finns en samsyn i att organisationen ännu inte har "satt sig" men att åtgärder finns för att rätt bemanning ska uppnås genom pågående rekryteringar.

3.3.1 Finansiering

Regionala utvecklingsnämnden har 2019 en budget som uppgår till 70 558 tkr. Av detta belopp utgör regionens finansiering 28 840 tkr. Resterande intäkter härrör från bidrag.⁵

Resultatbudget (tkr)

	Totalt	Regional utvecklingsnämnd	Regional utvecklingsförvaltning	Projektverksamhet	Bidragsgivning	Central Sweden
Intäkter	70 558	500	31 606	27 893	7 900	2 658
Regionbidrag	28 840	500	20 440		7 900	
Övriga bidrag	4 600		4 600			
Övriga intäkter	6 131		3 423	50		2 658
Finansiering projekt	30 987		3 143	27 843		
<i>EU-bidrag</i>	<i>9 269</i>			<i>9 269</i>		
<i>Bidrag 1:1</i>	<i>10 714</i>		<i>1 576</i>	<i>9 138</i>		
<i>Övriga bidrag</i>	<i>11 004</i>		<i>1 567</i>	<i>9 437</i>		
Kostnader	-70 558	-500	-31 606	-27 893	-7 900	-2 658
Lönekostnader	-32 482	-432	-17 766	-11 626		-2 658
Övriga kostnader	-20 176	-68	-13 840	-6 268		
Bidrag	-17 900			-10 000	-7 900	
Resultat	0	0	0	0	0	0

Regionbidraget är fördelat enligt följande budgetram 2019 (tkr):

Regional utvecklingsnämnd	500
Ledning RUF	7 870
Näringslivsutvecklingsenhet	3 835

⁵ Finansiering från exempelvis Tillväxtverket, Europeiska regionalfonden, Europeiska socialfonden, Länsstyrelsen DALARNA, Energimyndigheten, post- och telestyrelsen m.fl.

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

Samhällsbyggnadsenhet	4 183
Strategi- och finansieringsenhet	4 552
Bidrag ⁶	7 900

En utmaning för nämnden och förvaltningen är finansieringen och att vissa tjänster inte kan finansieras med projektmedel. Det behöver finnas en grundbemanning som inte är beroende av extern finansiering. Det krävs enligt intervjuade ökad finansiering av regionen och jämfört med jämförbara regioner framhålls att Region Dalarna har väsentligt mindre regionbidrag till den regionala utvecklingsverksamheten. Enligt en jämförelse som förvaltningen gjort handlar det om att förvaltningen har 7-8 färre heltidsanställningar än intilliggande jämförbara regioner. Nämndens budget är intecknad för fasta kostnader och löner och det finns enligt uppgift inga "fria" medel som nämnden förfogar över.

Bemanningen upplevs inte heller optimal utifrån behoven. Verksamheten har tidigare varit mycket projektorienterad och projektanställningar har dominerat vilket gjort att en del av projektanställningarna övergått i fasta tjänster (flera projekt är mer än två år). Övertalighet har historiskt inte heller hanterats optimalt. Flera framhåller att den externa finansieringen till stor del finansierat/finansierar dessa tjänster vilket i grunden framhålls som felaktigt.

En annan risk när det gäller finansieringen är farhågor om minskad extern finansiering via EU-medel.

Beträffande uppföljning av ekonomin har som nämnts ovan förvaltningen ingen egen ekonomiresurs utan centralt finns controller som vid något tillfälle deltar på nämndens möte för genomgång av ekonomin.

3.3.2 Kommentarer och riskbedömning

Vi kan se att det finns uppenbara risker när det gäller organisering, bemanning och finansiering.

När det gäller organisationen finns risker både i effektivitet och arbetssätt i det övergripande samverkansorgan (BDU) som finns. Att det finns ett väl fungerande forum för dialog med kommunerna ser vi som mycket viktigt när det gäller regional utveckling. Vi tror dock att det är för tidigt att utvärdera BDU:s effektivitet och rekommenderar därför att en framtida granskning mer ingående bedömer samverkan med externa aktörer och kommuner.

När det gäller den interna organisationen och bemanningen finns risker och utvecklingsområden. Förvaltningen behöver anställa flera viktiga nyckelfunktioner för att kunna upprätthålla en fungerande ledning och styrning. Detta arbete pågår.

⁶ Exempel på mottagare av medel är ALMI, Companion, Visit Dalarna AB.

När det gäller regionala utvecklingsnämndens möjligheter att på sikt bedriva ett effektivt regionalt utvecklingsarbete är det avgörande att det finns en finansiering som klarar av att upprätthålla en grundorganisation utan att denna är beroende av projektfinansiering. Projektmedel ska användas till de projekt som nämnd och förvaltning finner nödvändiga för att uppnå målen i Dalastrategin, inte för att finansiera fasta tjänster.

3.4 Projektstyrning, intern kontroll och beslutsordning

I rapporten (se ovan) framgår att RUN inte har medel att driva egna projekt utan detta sker alltid tillsammans med andra och med extern medfinansiering. Även om granskningen sker av staten är det av stor vikt att projektverksamheten har en koppling mot Dalastrategin. Intervjuade framhåller i detta avseende att det är svårt att ha en helhetssyn i projektverksamheten och hur projekten är förankrade i Dalastrategin.

Nämnden får återrapporteringar men efterlyser mer rapportering av projektverksamhetens resultat och effekter. En samstämmig syn bland intervjuade är att uppföljning och rapportering behöver bli bättre.

Nämnden har begränsad eller ingen funktion i val av projekt. Stor del av förarbetet utförs av tjänstemännen som bereder projektansökningar. Intervjuade politiker menar att de bör ta ett större ansvar i projektverksamhetens olika faser. Det finns i dagsläget ingen rutin som innebär att nämnden tar ställning till projekt innan projektansökan görs, inte heller någon bedömning av hur kommunerna ställer sig till olika projekt. Vi noterar att företrädare för RUN själva ser ett behov av tydligare kunskaps- och erfarenhetsspridning kring projektverksamheten.

Intern kontroll

RUN har dokumenterat sitt arbete med intern kontroll 2019. På nämndens första möte i maj 2019 behandlades intern kontrollplan. Till den interna kontrollplanen finns en underliggande riskanalys. Riskanalysen har identifierat i huvudsak tre riskområden som valts ut för kontrollåtgärder. Dessa tre är:

- Risk för att verksamheten är otydlig för dem som den är till för,
- Risk för icke ändamålsenliga IT-system och rutiner,
- Risk att verksamheten inte följer externa och interna krav.

Resultatet av ovanstående kontroller och åtgärder ska redovisas senast i samband med delårs- och årsbokslut. Vid tidpunkt för denna förstudie fanns inga resultat av genomförda kontroller.

När det gäller den första punkten ovan handlar det om att förvaltningen vill tillgängliggöra sin verksamhet tydligare exempelvis på webben och överhuvudtaget göra webbplatsen mer ändamålsenlig.

2019-09-26

Beträffande den andra punkten framgår i intervjuer att nuvarande IT-system allvarligt påverkar verksamheten och dess förmåga att bedriva handläggningen på ett effektivt sätt. Situationen uppges också skapa brister i arbetsmiljö genom ökad stress och frustration.

Slutligen handlar den tredje punkten om den interna administrationen och brist på registratorsfunktion som påverkat förvaltningens hantering av allmänna handlingar på ett olyckligt sätt. Rekrytering av registrator pågår vid tidpunkten för denna förstudie.

Beslutsordning

I gällande delegationsordning⁷ finns beskrivet allmänt om delegation och förutsättningarna kring beslutsordningen.

I nämndens delegationsordning finns delegerat till ordföranden att vara den som företräder nämnden genom undertecknande av handlingar, skrivelser mm. Förvaltningschefen undertecknar avtal och andra överenskommelser av icke principiell karaktär inom ramen för budget.

När det gäller projekt- och företagsstöd har förvaltningschefen rätt att besluta om dessa om de understiger 1 mnkr. Projektstöd därutöver beslutas av RUN. Av delegationsförteckningen framgår särskilt när det gäller projekt- och företagsstöd att dessa styrs av statliga förordningar och regleringsbrev vad avser formen och ska innehållsmässigt ligga i linje med Dalastrategin och andra underliggande styrdokument. En stor del av denna hantering betraktas därför som verkställighet.

Ordföranden har rätt att besluta i brådskande ärenden där nämndens beslut inte kan avvaktas.

3.4.1 Kommentarer och riskbedömning

Vi anser att en framtida fördjupad granskning av regionala utvecklingsverksamheten bör involvera projektverksamhetens bäring på Dalastrategin och vilken roll RUN har i olika faser i projektverksamheten. Exempelvis menar vi att nämnden bör ha en roll i inledningsfasen, d.v.s. innan ett projekt påbörjas för att göra en bedömning om projektet är relevant eller inte. Likaså finner vi att nämnden har en roll i att bedöma projektet i efterhand, d.v.s. få en rapportering av projektets måluppfyllelse och effekter. Nämnden behöver ha en strategi för hur genomförda och lyckade projekt ska kommuniceras och hur goda erfarenheter ska spridas.

Vi bedömer att nämnden och förvaltningen genomfört en god riskanalys i sitt interna kontrollarbete. Kontrollområdena är i högsta grad relevanta och viktiga för verksamhetens förmåga att bedrivas på ett effektivt sätt.

⁷ Fastställd RUN, 2018-12-14.

En framtida fördjupad granskning av nämndens verksamhet bör innehålla revisionsfrågor kring intern kontroll och resultatet av nämndens arbete med intern kontroll. Resultatet av 2019 års interna kontroll och om risker kvarstår bör därför ingå i en sådan granskning.

3.5 Omvärlden och kontakt med externa aktörer

Vem som företräder Region Dalarna i olika sammanhang anses vara en viktig fråga att bearbeta och jobba med på sikt enligt intervjuade. Länsstyrelsen har fortsatt en dominerande roll i detta perspektiv. Även rollfördelning mellan politiker och tjänstemän är en viktig fråga att utveckla och att både nämnd och förvaltning hittar en effektiv arbetsfördelning. Historiskt framhålls att verksamheten varit tjänstemannastyrd. Detta uppges ha förändrats i samband med RUN:s tillkomst. RUN:s ordförande deltar på olika evenemang och liknande och dessa aktiviteter är viktiga för att på sikt ta sig an det regionala ledarskapet. RUN:s ordförande är tillika den som representerar region Dalarna i olika nationella forum för regional utveckling.

Samsyn och dialog i RUN uppges vara god. Den stora utmaningen för RUN och dess förvaltning är att få till samhandling med externa aktörer och att dessa upplever att den regionala kontexten är relevant. Externa aktörers intresse och vilja bygger helt på frivillig grund och RUN har inget mandat att styra. Intervjuade framhåller att om RUN inte lyckas med detta är det svårt att bedriva en effektiv regional utveckling.

På frågan vad de externa aktörerna tycker om RUN och det regionala utvecklingsarbetet är svaret att man lyssnar av olika nätverk men det finns ingen direkt formaliserad återkoppling/feedback.

I genomförandet av denna förstudie har några kommunrepresentanter intervjuats. Några gemensamma nämnare utifrån dessa intervjuer är:

- Det finns en vilja från regionen att träffa oss och informera i frågor som rör regional utveckling. Detta upplevs positivt.
- BDU upplevs inte riktigt hittat sin roll. Forumet upplevs som ett informationsforum.
- Även om en del lyckade projekt/verksamheter omnämns så är nuvarande Dalastrategi inget dokument som finns med i den kommunala styrningen/planeringen. Dock finns en delaktighet i framtagandet av den nya strategin vilket upplevs positivt.
- Regionens företrädare behöver enligt intervjuade hitta sin roll i det regionala ledarskapet.
- Många av kontakterna med regionen sker på tjänstemannanivå och i olika tjänstemannanätverk.

Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26

RUN har, i och med det regionala utvecklingsansvaret, samordningsansvar för andra frågor såsom social utveckling, kulturfrågor och folkhälsa trots att dessa verksamheter sorterar under andra nämnder. Enligt intervjuade framhålls att den nya strategin är viktig även i detta avseende och att arbetssätt och nämndens roll i samordning kommer att utvecklas de närmaste åren.

Inom regionen pågår en översyn av bolagsstruktur och bolagsstyrning. RUN har enligt uppgift i dagsläget inflytande över ägardirektiv riktade till ALMI.

Ägardialog genomförs också. Dock framhålls att det finns bidragsgivning till andra än ALMI där RUN och RUF behöver få till stånd en bättre dialog och uppföljning. En annan viktig faktor som framhålls är att flygplatserna ligger organisatoriskt under regionstyrelsen medan övrig infrastruktur ligger under RUN. Frågor som berör flygplatserna borde kommuniceras med RUN då detta är en viktig verksamhet i en regional utvecklingskontext.

3.5.1 Kommentarer och riskbedömning

Den regionala utvecklingsverksamhetens effektivitet är helt beroende av att det omgivande samhället (kommuner, näringsliv, universitet m.fl.) vill samverka och skapa utvecklingsprocesser gemensamt med Regionen. Denna fråga är därför av största vikt att bevaka och att nämnden och dess förvaltning har ett arbetssätt som främjar samverkan och samhandling. Att såväl nämnden och förvaltningen som BDU ges tid att hitta arbetssätt och sätta organisationen och dess bemanning bedömer vi som mycket viktigt.

Att externa aktörer känner delaktighet i processen med den nya Dalastrategin bedömer vi också som viktigt likaså att resultatet av processen, d.v.s. den nya strategin blir förankrad och kommunicerad.

I regionen bör även RUN:s åsikter efterfrågas när det gäller verksamhet som bedrivs i bolag men där ägarstyrning och arbete med ägardirektiv administreras av regionstyrelsen. Exempelvis torde flygplatserna och verksamheten kring dessa (Dalaflyget AB) vara viktiga i en regional utvecklingskontext.

I en framtida fördjupad granskning bör därför ovanstående perspektiv ingå.

KPMG AB

Kristian Gunnarsson

Certifierad kommunal revisor



Region Dalarna

Regional utveckling och regionala utvecklingsnämndens uppdrag

2019-09-26