

UTVÄRDERING AV REGION DALARNA

2010 - 2014

Bengt Welin

2014-11-19

UTVÄRDERING AV REGION DALARNAS VERKSAMHET 2011 - 2014

Innehållsförteckning

Bakgrund och uppdrag	2
Tidigare utvärderingar	2
Utvärdering 2006.....	2
Utvärdering 2010.....	3
Utvärdering 2010-2014	4
Metod	4
Regionalt ledarskap	4
Dalastrategin.....	6
Identitet - varumärken – nätverk	7
Kommunchefernas och förvaltningarnas roll	9
Verksamhetsdrift	11
Funktioner som samordnar och utvecklar kommunal verksamhet.....	12
Medlemsavgiften	13
Ekonomi 2013	13
Medlemmarnas medlemskap i parallella organisationen	14
Regionbildning	15
Sammanfattning	17

UTVÄRDERING AV REGION DALARNAS VERKSAMHET 2011 - 2014

BAKGRUND OCH UPPDRAG

Region Dalarna har sedan starten låtit en extern utredare göra en utvärdering vid varje mandatperiods utgång. Syftet med utvärderingarna är att ge den nya direktionen underlag för diskussioner om inriktning på sitt arbete både vad avser innehåll och former. Den första utvärderingen gjordes 2006 av Mats Bengtsson. 2010 gjorde Bengt Welin utvärderingen. Bengt Welin har också fått uppdraget att göra utvärdering av Region Dalarna perioden 2011 – 2014.

TIDIGARE UTVÄRDERINGAR

Utvärdering 2006

Dalarnas Forskningsråd fick uppdraget att genomföra en första utvärdering av Region Dalarnas verksamhet. Utvärderingen omfattade organisationens första år tid fram till mandatperiodens slut 2006. Mats Bengtsson, tidigare landstingsdirektör, anlätades som utredare för uppdraget. Utvärderingen presenterades 2007.

Utvärderingen innehåller en mycket intressant genomgång av förutsättningarna för och syn på regional utveckling och hur den organiseras. Vidare beskrivs tillkomsten av Region Dalarna. Dessa beskrivningar kan med fördel läsas som bakgrund när Region Dalarnas verksamhet nu utvärderas och när diskussioner förs om framtida inriktning för det regionala utvecklingsarbetet och samverkan inom regionen.

Sammanfattningsvis konstateras i utvärderingen att Region Dalarna har utvecklats på ett bra sätt och att dess verksamhet uppskattas allt mer av medlemmar, intressenter och samarbetspartners. Samtidigt finns frågetecken om vad Region Dalarnas skall ägna sig åt i form av samordning och service till kommunerna. Frågan om Region Dalarna skall ta på sig rena driftuppgifter diskuteras också.

Några citat ur utvärdering är centrala.

1. ” Med Region Dalarna har skapats en demokratiskt förankrad regional samarbetsorganisation och självständig aktör som skall erbjuda intressanta samarbetsarenor för fler aktörer än de offentliga i länet.
2. Genom att generera och samla resurser och beslutskraft och sträva efter ett arbetssätt som bygger på konsensus och med tydliga roller mellan olika regionala aktörer skall Region Dalarna – i en ledande roll – skapa bättre förutsättningar för medlemmarna att dels genomföra sina åtaganden och del bidra till regional utveckling.
3. Staten har fortfarande en viktig roll att spela men Region Dalarna behövs för demokratiskt inflytande och ett effektivt helhetsgrepp över det som anses vara viktiga frågor för regionens utveckling och som av olika skäl inte kan utföras av den enskilda medlemmen.

Det regionala ledarskapets betydelse för Dalarnas utveckling lyfts fram. Förväntningarna på Region Dalarnas agerande förutsätts inte alltid bygga på ändrade ansvarsgränser mellan aktörerna utan på att Region Dalarna tar för sig och axlar det regionala ledarskapet.”

”Man är också överlag positiv till att Region Dalarna tagit över Dalarnas kommunförbunds uppgifter.

Många uttalar sig också positivt över det förhållandet att en arena skapats där länets förtroendevalda beslutsfattare träffas och kan utbyta erfarenheter och utveckla en gemensam värdegrund som grund för regionens utveckling.

Medlemmarnas hållning till Dalastrategin och andra strategidokument varierar.

Bland det medlemmarna vill ha mera av märks omvärldsanalys, kompetens- och utbildningsfrågor, ökat engagemang på den internationella arenan och i viss mån spetskompetens som står till medlemmarnas förfogande. Samtidigt förs fram krav på fokus på ett begränsat antal utvecklingsfrågor.”

”Relationen till och kontaktytorna mot medlemmarna har successivt blivit allt bättre sett från medlemmarnas horisont. Mera dialog, samspel och mötesplatser är receptet som anges för att minimera onödigt dubbelarbete, tydliggöra roller och för flödigt ömsesidigt informationsutbyte.

Region Dalarna betraktas i allmänhet i första hand som en politisk arena, mindre som en arena för medlemmarnas ledande tjänstemän.

Kunskapen om Region Dalarna anses vara lägre bland förtroendevalda som ej deltar i direktionsmöten och låg bland allmänheten.”

Beträffande uppgifterna att stå för en samordningsfunktion för kommunala uppgifter framgår i utvärderingen att de diametralt olika uppfattningarna finns. Dels finns uppfattningen att Region Dalarna inte skall ägna sig åt några samordnings- eller utvecklingsuppgifter för kommunerna, dels finns uppfattningen att Region Dalarna skall spela en av de roller som det nedlagda Dalarnas kommunförbund spelade, nämligen att samordna kommunerna inom olika verksamhetsområden. Utvärderingen innehåller inte några förslag om hur detta skall lösas, men påpekanden finns att frågorna bör utredas så att osäkerheten om Region Dalarnas uppgifter inom detta område skingras.

Som framgår i den fortsatta framställningen kan många av de slutsatser som dras i den första utvärderingen konstateras kvarstå. Det finns därför all anledning att läsa om den första utvärderingen i samband med att denna andra utvärdering läses. Genom detta kan utöver analysen av hur verksamheten ser ut idag också analyseras hur verksamheten utvecklats över tiden. Det ger i sin tur underlag för diskussionen om den framtida utvecklingen av verksamheterna.

Utvärdering 2010

Utvärderingen 2010 gjordes av Bengt Welin på uppdrag av direktionen. Sammanfattningen i rapporten från utvärderingen framgår nedan.

- Region Dalarna (RD) är etablerad som en regional ledare i Dalarna
- Som regional ledare kan RD bli än tydligare i sin kommunikation med medlemmar och intressenter
- Omvärldsbevakning och kunskapshantering kan utvecklas ytterligare
- Fördelning av medel till projekt kan göras mer transparent för kommunerna
- Rollen som projektägare kan tydliggöras
- RD roll som driftorganisation kan diskuteras. Att driva enskilda verksamheter är inte en kärnverksamhet för RD
- Det finns klara behov av att samordningsfunktioner för kommunala verksamheter inom RD. Formerna för detta behöver diskuteras och fastställas.
- Det finns klara behov av utvecklingssamarbete för kommunala verksamheter. Inte minst staten ställer krav på utvecklingssamarbete skall finnas. RD är en naturlig aktör för detta.
- Dalastrategin behöver snart revideras. Detta bör göras i nära samverkan med medlemmarna.
- Dalametodens idéer bör tas tillvara som ett arbetssätt för integrering av lokal och regional planering å ena sidan, utvecklingsplanering och fysisk planering å andra sidan.
- Begreppet "dalametoden" bör tonas ner som begrepp. I stället bör dalametodens synsätt och metoder implementeras som det självklara arbetssättet i Dalarna
- Relationen till andra länsaktörer är god.
- Den antydning till konkurrens mellan RD och länsstyrelsen som antyds i tidigare utvärdering är betydligt nedtonad idag även om det finns olika meningar om uppgiftsfördelning. Regelbundna planeringsmöten på ledningsnivå bör innebära en fortsatt förbättring av relationerna.
- Bland politiker finns en medvetenhet om framtida regionbildningar.
- Hos tjänstemännen i kommunerna är frågan om framtida regioner inte väckt.
- Diskussioner om konsekvenser vid en regionbildning måste starta om Dalarna skall kunna hävda sina intressen. Tjänstemännen måste sätta sig in i dessa frågor. Diskussionerna bör föras inom grupperna men också mellan politiker och tjänstemän.
- Kommundirektörskollegiet bör aktiveras och involveras på flera olika sätt i RD arbete.
- Direktionen behöver tala om sina arbets- och mötesformer.
- Det finns en stark tillit i Dalarna över kommungränser, organisationsgränser och mellan centrum och periferi

UTVÄRDERING 2010-2014

Metod

Utvärderingen har skett främst genom intervjuer av politiker och tjänstemän. De flesta intervjuer har genomförts med enskilda personer. Några intervjuer har skett i grupp, exempelvis intervjuades 9 kommundirektörer vid ett möte.

Faktauppgifter som använts har hämtats från planer, årsredovisningar och andra dokument. Uppgifterna har kompletterats med uppgifter från tjänstemän vid Region Dalarnas kansli.

Regionalt ledarskap

Redovisning

Begreppet regionalt ledarskap är centralt för Region Dalarna. I visioner och mål används begreppet explicit. I tidigare utvärderingar har det regionala ledarskapet varit ett huvudtema. Även i denna utvärdering blir det regionala ledarskapet ett av de viktigaste områdena.

Av intervjuerna framgår att frågan om Region Dalarnas ambitioner att vara regional ledare är inte kontroversiell. Ett möjligt litet ifrågasättande som kunde märkas vid tidigare utvärdering finns inte i årets undersökning. Acceptansen kan betecknas som total för Region Dalarna som regional ledare. Samtidigt framförs i några intervjuer att ledarskapet skulle kunna få en starkare förankring inom ett regionalt direktvalt parlament.

Enligt intervjuerna manifesteras ledarskapet genom att de verksamheter som bedrivs är relevanta och håller hög kvalitet. I kommunerna uppfattar man att verksamheterna är sådana som har direkt påverkan på den enskilda kommunens utveckling.

Liksom tidigare pekas på att direktionens sammansättning med kommunalråden från 15 kommuner skapar en bas för samsyn och samförstånd i Dalarna.

I intervjuerna pekas på den orimliga arbetssituation som en ordförande på deltid har. För full styrka krävs en heltidsengagerad ordförande. Det nya reglementet välkomnas.

Från kommunchefskollegiet framförs behov av att bli mer involverade i Region Dalarnas både löpande arbete utvecklingsarbete. Denna ambition utgår från kommunchefernas syn på organisationen som en regional ledare och chefernas vilja att delta i regionens utveckling.

Diskussion

Begreppet regionalt ledarskap

Begreppet ledarskap kan uppfattas som svårt att definiera. Det är snarast så att det är lättare att i praktiken peka ut ett gott ledarskap än att göra en teoretisk definition. Likaså är det svårt att beskriva begreppet ”regionalt” i förhållande till ”lokalt” och ”nationellt”.

Utifrån uppfattningar som redovisats i intervjuer kan ett försök göras för att ge innehåll i begreppet.

- Representativitet

Kommunerna är representerade i organisationen. 15 kommunalråd och landstingsråd i samma direktion ger möjligheter till att det lokala perspektivet finns med samtidigt som det omvända gäller, nämligen de regionala perspektiven förs ut i kommunerna genom denna personallians.

Kommuncheferna visar ett allt större engagemang för de regionala frågorna och för regional samverkan. Detta gör att representativiteten ytterligare förstärks när den betraktas från den kommunala utsiktspunkten.

- Relevans och legitimitet

Genom att göra saker som bedöms vara positiva för både region och enskilda kommuner har organisationen legitimitet. Genom att upprätthålla kvalitet åstadkoms relevans. När en

organisation skall bedömas i förhållande till begreppen måste bedömarna vara väl insatta i verksamheten, både den dagliga driften och den mer idéstyrda långtidsplaneringen.

- Transparens

En organisation som gör anspråk på att vara ledare i en miljö som präglas av offentlighet måste ha en hög grad av transparens.

- Möjlighet till påverkan

En ledare måste vara lyhörd och ta till sig kunskaper, erfarenheter och idéer från de den vill leda.

- Självständig analys

Att lyssna och ta till sig är inte tillräckligt för att utveckla ledarskapet. Ledaren måste samtidigt vara självständig i sina analyser. Det är ledarens unika ställning med unika insikter sammansatta från många håll som ger möjlighet till den självständiga analysen.

- Självständigt handlande med igenkänning

Ledaren handlar självständigt men alltid i de riktningar som uppfattas stärka den gemensamma saken.

Det brukar sägas att ett ledarskap utses av omgivningen. Det gäller i hög grad för det regionala ledarskapet. Det är medlemmarna, intressenter och övriga som påverkas av organisationen som kan definiera om ett ledarskap upprätthålls. I denna utredning konstateras det som gällde redan vid förra utvärderingen 2010, nämligen att Region Dalarna ses och uppfattas som en regional ledare i Dalarna. Jämfört med den tidigare utvärderingen kan sägas att detta idag är än mer naturligt och självklart bland olika aktörer.

Ett observandum för organisationen och för dess medlemmar är att en medlemsorganisation har självständiga uppgifter. Det man gör skall vara i samklang med och värna medlemmarnas intressen. Men det kan inte alltid vara så att varje beslut och aktivitet kräver medlemmarnas godkännande. Medlemmar måste också vara medvetna om att varje beslut och aktivitet kommer inte att direkt påverka alla medlemmar. Beslut och aktivitet har helhetsperspektiv. Det krävs insikt och mognad bland aktörer för att se detta.

Dalastrategin

Redovisning

Under mandatperioden har en ny version av Dalastrategin arbetats fram. Den antogs i maj 2014 och har sin horisont år 2020.

De intervjuade framhåller vikten av att Dalastrategin arbetas fram och ser nödvändigheten av att den finns. Dock finns synpunkter och också kritik mot arbetet. Det finns synpunkter på att kommunerna skulle få vara med i högre utsträckning och framför allt tidigare i processen, att

det inte har gjorts tillräckliga prioriteringar och att produkten brister i skärpa och koncentration.

Samtidigt med kritiken om bristande prioriteringar framhålls vikten av att strategin skall vara så öppen så att viktiga projekt i framtiden inte stoppas med hänvisning till att syftet inte överensstämmer med Dalastrategin.

Diskussion

Kritiken som framförs pekar på att Dalastrategin är viktig för Dalarna och kommunerna. Det är formerna för arbetet och skärpan i planerna som kritiseras. Även om det alltid är svårt att finna former där alla intressenter får plats i ett arbete bör man överväga arbetsformerna. Eftersom förutsättningar hela tiden förändras och utvecklas bör övervägas former där man kontinuerligt under planperioden analyserar strategin och eventuellt också reviderar den.

Identitet - varumärken – nätverk

Redovisning

Dalarna kombinerat med dalahästen är ett mycket kraftfullt varumärke. Det är inte bara känt utan också omtyckt. Kännedomen sträcker sig ut över landets gränser.

Arbetet med bilden av Dalarna och varumärket pågick under många år med flera aktiviteter med bred inbjudan. Arbetet ledde fram till en rekommendation till kommunerna att använda den framtagna profilen tillsammans med sitt kommunnamn. Genom att knyta den enskilda kommunen till det välkända varumärket och gemensamma marknadsföringsinsatser stärks både den enskilda kommunen och Dalarna. Genom associationer det välkända och omtyckta varumärket får användaren positiv respons och geografisk identitet.

Beslutet fattades vid avgående direktionens sista sammanträde 2010. Beslutet innebar att konceptet antogs, att logotypebytet för Region Dalarna skulle ske under 2011, att kommunerna, landstinget och högskolan uppmanas att använda konceptet och genomföra logotypebytet senast under 2013 och till sist att regionchefen fick i uppdrag att implementera konceptet i hela Dalarna. Under 2011 genomfördes ett stort antal möten med kommuner och andra aktörer. Rekommendationen möttes av relativt högljudda protester. Protesterna innehöll allt från åsikter om heraldik till det estetiska uttrycket.

Idag använder, förutom region Dalarna, fyra kommuner konceptet och en egen kommunlogotype med hästen. Någon av dessa kommuner överväger enligt uppgifter i pressen att lämna konceptet.

Under intervjuerna framkommer en positiv bild av grundkonceptet och de bärande idéerna med hästen som symbol för Dalarna. Kritiken riktas mot processen där flera nyckelfunktioner i kommunerna inte kände sig delaktiga, och mot hållningen att inga modifieringar tilläts. Hos flera intervjuade kan noteras en besvikelse att den goda idén med ett gemensamt varumärke med hästen som kännetecken inte fick den chans den borde fått.

Diskussion

Frågan om konceptet och loggan är intressant ur många aspekter. Den kan tjäna som illustration till svårigheterna att samla hela Dalarna kring en idé. Nedan diskuteras några aspekter på detta.

- Formella beslut

Det var på den avgående direktionens sista möte i december som det formella beslutet fattades att fastställa konceptet och att uppmana kommunerna och andra att använda logga. Beslutet fattades i enighet enligt protokollet.

Det kan antas att direktionen var informerad och involverad i processen som varat i flera år. Frågan som bör ställas är den som gäller generellt för direktionens koppling till medlemskommunerna. I vilken grad och med vilket engagemang bär ledamöterna med sig frågorna från direktionen till sina kommuner eller till landstinget? Vilken möjlighet har en direktionsmedlem att förmedla innehållet i ett komplicerat varumärkeskoncept?

Beslutet innebar inte bara att kommuner och andra ”rekommenderades” att anta konceptet, utan man ”uppmanades” att göra det. Hur uppfattas verbet ”uppmana”?

Vilken legitimitet hade den avgående direktionen att fatta beslut som skulle verkställas av den nya direktionen och av tillträdande politiker (såväl de som var helt nytillträdna som de som blev omvalda till sina poster).

- Grundläggande idé

Den grundläggande idén i konceptet och loggan var att låta kommuner och andra organisationer kopplas ihop med begreppet Dalarna och med dalahästen. Båda dessa anses som exceptionellt starka och välkända och dessutom förknippade med positiva känslor och tankar. Bland motståndarna fanns de som vidhöll att ”min kommun ska inte förlora sin identitet”. Detta hävdades trots att syftet med varumärket var och är att stärka identiteten.

Den bristande förståelsen för grundidén på många håll vittnar om brister i processen och i förankringen. Detta sagt trots att processen som ledde fram till konceptet har varit bred och engagerat många personer. Uppenbart har dock inte förankringsarbetet varit till fyllest. En intressant diskussion som bör tas upp här vilket ansvar projektet, ordinarie organisation i Region Dalarna och kommunerna har. Till detta kommer också att Region Dalarna och kommunerna i sig rymmer både en politisk organisation och en förvaltningsorganisation.

- Extern utvärdering

Företaget Gullers Grupp har gjort en utvärdering av varumärkesarbetet. Deras sammanfattning redovisas nedan.

”Vår bedömning är att Region Dalarnas varumärkesarbete Fas II som genomförts under perioden 2010-2012, är framgångsrikt. Det är ambitiöst, professionellt och väl genomfört. Vi grundar detta utlåtande på en revision av om och hur de aktiviteter som finns med i projektbeskrivningen har genomförts, på målluppfyllelse och en kvalitativ bedömning av de resultat som uppnåtts. Vårt utlåtande stöds av att de personer vi intervjuat som arbetar med varumärkesfrågan ute i svenska regioner.

De brister vi eventuellt kan peka på i varumärkesarbetet berör resultatet av implementeringen och en begränsad påverkan på generella indikatorer. När det gäller implementeringen så är vår bedömning att detta till stora delar ligger utanför projektgruppens påverkansmöjligheter. Av erfarenhet vet vi att det är komplicerat och ofta tar lång tid i demokratiskt styrda verksamheter att få med sig alla. Implementeringen har främst varit inriktad mot regionens offentliga instanser, inte mot näringslivet.

När det gäller den begränsade påverkan man uppnått på de generella indikatorerna så kan detta förklaras av den korta tid projektet haft till sitt förfogande. Det tar normalt många år att få utslag på den här typen av mått. Varumärkesarbete måste ses i ett långsiktigt perspektiv, att hållbart förändra bilden av ett starkt varumärke i positiv riktning kan ta decennier. Av projektbeskrivningen framgår dessutom att huvudinriktningen i Fas II är framtagande av verktyg för att underlätta kommunikationen av Dalarna.

Sammantaget innebär detta att vår bedömning är att det arbete som genomförts genom Fas II skapar en bra grund och goda förutsättningar för det fortsatta varumärkesarbetet för Region Dalarna. Men för att det lyckas fullt ut med målet kring ökad arbetskraftsförsörjning, krävs ett fortsatt och konsekvent varumärkesarbete. Detta i sin tur kräver ett starkt stöd från regionledning och fortsatt resurstillskott.”

- Möjlighet till omtag

Idén med det identitetsskapande varumärket och logotypen röner uppenbarligen stor uppskattning hos många. Den kraft som kopplingen till de positiva värdena ger måste betecknas som unik. En jämförelse med logotyper för andra regioner och kommuner inom dessa visar stora svårigheter att skapa igenkänning. Slutsatsen är att Dalarna och Dalarnas kommuner har unika möjligheter till att skapa identitet som stärker både det regionala och det lokala.

Frågan om att väcka liv i processen för ett gemensamt identitetsskapande borde tas upp. Utvärderarens rekommendation är att starta ett prestigelöst samtal om dessa frågor.

Kommunchefernas och förvaltningarnas roll

Redovisning

Kommuncheferer har en nyckelroll i sina respektive kommuner. Deras roll definieras ofta som en brygga mellan politiken och förvaltningen, även fast de definitivt är tjänstemän. Vid utvärderingen 2010 menade flera kommunchefer att Region Dalarna utslutande var en politisk arena. I årets utvärdering finns tydliga tecken på att kommuncheferna vill ta en mer aktiv roll i Region Dalarna. Till viss del förklaras denna vilja med att man den information som kommunalråden ger och det förankringsarbete som sker i den politiska sfären behöver kompletteras med information hanterad i tjänstemannaleden. Viljan är stark bland kommuncheferna att bli mer involverade i Regionens processer och beslut.

Från kommunchefers sida finns ambitioner att stödja sina kommunalråd inför direktionsmöten. Genom att gå igenom handlingar till mötena ger man kommunalrådet underlag för agerande i direktionen.

Inofficiellt har i kommunchefskretsen diskuterats möjlighet för dem att delta som åhörare vid direktionsmöten. Något förslag om detta har inte framförts, men denna typ av idéer har avvisats med hänvisning till direktionens roll och ställning i en självständig organisation.

Det antyds bland kommunchefer att man befarar att det finns en viss ovilja inom Region Dalarnas organisation att öppna sina processer för dem. Under senare tid har möjligheterna till insyn blivit bättre genom att direktionens handlingar går ut också till kommuncheferna. Eftersom material till varje direktion är omfattande finns svårigheter att sätta sig in i hela materialet. Från regionens sida välkomnas kommunchefernas engagemang samtidigt som det hävdas att Region Dalarna är en självständig organisation och därmed måste ha befälet över sina egna processer.

I utvärderingen 2010 diskuterades en roll för kommuncheferna gentemot andra specialfunktioner i kommunerna. Tanken var att cheferna inom respektive specialitet skulle ta ansvar för att organisera och utveckla sina nätverk. Diskussionen gällde om kommuncheferna skulle kunna vara mentorer i grupperna. Mentorskapet innebär inte något ansvar för gruppernas organisation såsom att ordna möten eller ansvara för innehållet. Mentorskapet ger möjlighet för specialistgruppen att vara delaktiga i de regionala processerna och regionens utveckling. Samtidigt är mentorn en informationskanal från specialistgrupperna till kommunchefsgruppen och därmed vidare till den regionala nivån. De diskuterade idéerna har inte genomförts.

Det är viktigt att ta emot kommunchefernas engagemang. Från kansliets sida skulle man kunna se kommuncheferna (och även andra tjänstemän i kommunerna) som presumtiva medarbetare. Utredningen som berör kommunerna och är angelägna för flera kommuner skulle kunna utföras av personal inom kommunerna under huvudmannaskap av Region Dalarna.

Diskussion

Kommunchefernas vilja till mer engagemang i Region Dalarna är intressant. Intresset grundar sig på uppfattningen att Region Dalarna har en viktig ledarroll i Dalarna. Vidare finns en relativt vanlig uppfattning bland kommuncheferna att de inte har den insyn i och information om regionen som man anser är nödvändigt för sitt eget arbete.

Bristande information och insyn kan till dels förklaras av att kommunalråden förväntas informera om arbetet i betydligt högre grad än vad som är vanligt i de flesta kommuner. Bristande information och insyn förklaras också av att det är svårt att i regionens arbetsprocesser i tillräcklig omfattning få tid till förankring i kommunerna. Frågan är också i hur hög grad kommunerna skall involveras i olika ärenden. Region Dalarna är en självständig organisation med statliga uppdrag och myndighetsuppdrag samtidigt som man är en organisation som verkar för sina medlemmar.

Den icke framförda iden om kommunchefers närvaro vid direktionens möten väcker frågor om direktionens och kommunalrådets ställning och roller. Kommunalråden är inte representanter för sina kommuner i direktionen utan är utsedda för att föra regionens intressen. Kopplingen till sina respektive kommuner måste ses som en kvalitativ tillgång i form av lokala kunskaper för arbetet i direktionen och inte som intressebevakning.

Diskussion bör föras om det ömsesidiga utbytet mellan kommunchefer, andra kommunala tjänstemän och regionens kansli och direktion. När frågor om bristande kommunikation kommer upp är det lätt hänt att fokus läggs på vad det "sändande" organet bör göra. Informationsmottagare kan aldrig komma ifrån sitt eget ansvar att söka information, engagera sig i arbete och att aktivt agera för att få insyn. Ömsesidigheten är nödvändig för en tillitsfull relation.

Regionen har blivit bättre på att informera och involvera kommuncheferna både genom att ge tillgång till handlingar och vid möten. En väg till högre interaktion mellan kommunchefer och andra tjänstemän i kommunerna kan vara att använda lokala tjänstemän för begränsade uppdrag. Även om den spontana reaktionen på en sådan uppmaning är att tiden är för knapp redan för det lokala uppdraget, bör man diskutera vilka möjligheter till utveckling av relationer och ökad kvalitet i exempelvis utredningsarbete en sådan ordning skulle få.

Verksamhetsdrift

Redovisning

AV-media och gymnasieintagning

Sedan Dalarnas kommunförbund la ned sin verksamhet har Region Dalarna varit huvudman för AV-media och elevintagning till gymnasium. Verksamheterana är avgiftsfinansierade.

De båda verksamheterna har funnit sina former. Förutom ren drift bedrivs utvecklingsarbete inom båda områdena. Ett exempel på hur driftverksamheten stödjer regionens utvecklingsarbete är den statistik som kommer ur gymnasieantagningen. Denna efterfrågas av utvecklingsarbetet inom området kompetensutveckling och i det om ungas ställning på arbetsmarknaden.

Färdtjänst

Region Dalarna har tagit över hanteringen av färdtjänst från kommunerna. I infasningsskedet har det uppstått långa väntetider inom verksamheten. Tillfälliga resursförstärkningar har fått ner väntetiderna. Planeringen är inriktad på att uppnå rimliga väntetider.

Kollektivtrafik

Region Dalarna är kollektivtrafikmyndighet. I det helägda bolaget Dalatrafik görs trafikplanering, sköts upphandlingar mm.

I den turbulens som uppstått i samband upphandling, överklaganden, förseningar och införande av nytt trafiksystem har framkommit frågor om vem som gör vad och var ansvaret ligger för olika moment inom kollektivtrafikområdet.

Önskemål om fler driftverksamheter

Från tid till annan framförs önskemål om att Region Dalarna skall ta ansvar för fler driftuppgifter. Dessa propåer brukar avvisas med hänvisning till regionens uppgifter som snarare är inriktade mot utveckling än mot drift.

Diskussion

Frågan är om driftfunktioner i kommungemensamma organ är alltid föremål för diskussion. När ställning ska tas till vilka driftfunktioner man skall ha inom en utvecklingsorganisation är inte minst påverkan på organisationens bild hos omgivningen och förväntad belastning på organisationens utvecklingspotential viktig.

De problem som uppstod i samband med nytt trafiksystem för kollektivtrafiken har inte varit positivt för Region Dalarna. En särskild utvärdering av driftstarten kommer att göras. Det finns därför ingen anledning att uppehålla sig vid detta i denna utredning.

Kollektivtrafikorganisationen är otydlig. Den ”gamla trafikhuvudmannen” i form av bolaget Dalatrafik finns kvar med funktionerna planering och upphandling. Hur företaget och Region Dalarna i form av kollektivtrafikmyndighet förhåller sig till varande är oklart. Det är nödvändigt att organisationen inom detta område utreds och klargörs.

De ”gamla” driftfunktionerna AV-media och elevantagning lever i mångt och mycket ett eget liv inom organisationen. Samtidigt vittnar man om att man känner delaktighet i den stora organisationen och ser att man naturligen hör hemma här. Från ledningens sida har man lagt sig vinn om att dessa verksamheter inte skall behandlas på något särskilt sätt utan verka på samma villkor som andra enheter inom organisationen.

Funktioner som samordnar och utvecklar kommunal verksamhet

Redovisning

En stor del av Region Dalarnas verksamheter är sådana som finns i mer eller mindre stor omfattning och mer eller mindre aktiva och operativa i kommunerna. Visst utvecklingsarbete har direkt bäring på kommunal verksamhet, exempelvis ”utveckling, hälsa och välfärd”. Besöksnäringens utveckling har starka kommunala band, även om de direkta samarbetspartnerna är de delregionala destinationsföretagen. Kompetensförsörjningen påverkar kommunen som arbetsgivare, som utbildningsanordnare och som främjare av näringslivet. Utvecklingsarbete inom ungdomsområdet har direkta kommunala samband genom att projekt delfinansierar kommunala operativa projekt med syfte att aktivera ungdomar till studier och arbete.

Arbetet med hälsa och välfärd är uppdrag som finansieras genom statsbidrag. Inom besöksnäringens utvecklingen finansieras projekt med utvecklingsmedel. En del av kompetensutvecklingsarbetet, kompetens för gruvnäringen, finansieras med statsbidrag.

Funktionerna har funnit sina former och sina förhållanden till de operativa verksamheterna i kommuner, landstinget och bolag.

Diskussion

Frågan om regionen ska - och i så fall i vilka former och i vilken grad – engagera sig som samordnare och utvecklare av kommunal verksamhet diskuteras ofta. Från kommunerna och från verksamheter inom kommunerna framkommer önskemål om att någon instans skall ta på sig ett samordnings- och utvecklingsuppdrag. Att vissa uppdrag finns inom Region Dalarna har dels historiska förklaringar, dels att särskilda uppdrag med finansiering har riktats mot länsorganet.

Samordnings- och utvecklingsfunktioner som är rätt avvägda till innehåll och form tjänar inte bara kommunernas funktioner. Genom starkare band mellan region och kommun inom flera specialismråden kan vinster fås för den regionala utvecklingen. En komplikation i sammanhanget är ekonomin. Med nuvarande nivå på medlemsavgifter går det inte att finansiera ytterligare funktioner. Finansiering med utvecklingsbidrag är vanskligt eftersom dessa plägar försvinna när en kompetens byggts upp.

Denna fråga måste ytterligare diskuteras mellan Region Dalarna och dess medlemmar.

Medlemsavgiften

Redovisning

Avgifterna till Region Dalarna 2013 framgår av nedanstående tabell.

Kommun	Grundavgift	AV-media	Elevantagning	Färdtjänst	
Avesta	1 133 650	0	112 196	105 690	1 351 536
Borlänge	2 605 788	821 355	307 319	361 785	4 096 247
Falun	2 958 868	927 605	278 051	410 565	4 575 089
Gagnef	531 079	175 440	0	73 170	779 689
Hedemora	798 077	232 390	64 025	74 525	1 169 017
Leksand	802 455	235 110	101 220	111 788	1 250 573
Ludvika	1 352 500	0	145 733	189 023	1 687 256
Malung	539 833	152 320	56 098	75 202	823 453
Mora	1 060 699	306 170	147 562	173 101	1 687 532
Orsa	363 293	104 720	0	59 281	527 294
Rättviks	571 931	154 870	88 415	52 845	868 061
Smedjebacken	561 718	0	0	79 268	640 986
Säter	573 390	171 275	34 756	52 845	832 266
Vansbro	358 916	106 590	28 049	50 812	544 367
Älvdalen	377 883	106 675	0	61 653	546 211
	14 590 080	3 494 520	1 363 424	1 931 553	21 379 577
Landstinget	6 502 500		11 585		6 514 085
	21 092 580	3 494 520	1 375 009	1 931 553	27 893 662

Ekonomi 2013

Redovisning

De totala intäkterna 2013 enligt resultaträkningen uppgår till ca 78,9 mkr. Enligt budgetuppföljningen 2013 uppgår intäkterna för verksamheten exklusive projekt till 42,4 mkr, varav 3,1 mkr avser ersättning till kansliet från projekten. Med OH-ersättningarna borttagna

uppgår alltså den totala omsättningen till 75,8 mkr varav 39,3 mkr avser ”ordinarie” verksamhet och 36,5 mkr avser projekt. Utöver medlemsavgifter och ersättningar för tjänster består intäkterna för ”ordinarie” verksamhet framför all av ersättningar för övertagna verksamheter från landstinget och länsstyrelsen.

Diskussion

Region Dalarna bedriver totalt med hjälp av projektanslag en nära nog dubbelt så stor verksamhet som den som man kan bedriva med medlemsavgifter och andra inkomster.

Projektet är motiverade och viktiga för att Region Dalarna ska kunna leva upp till sina visioner och mål. Problemet med att så stor andel av verksamheten är projektfinansierad är att medlemmar och omgivning får orealistiska förväntningar på vad organisationen kan åstadkomma.

En analys behöver göras med fokus på vilka verksamheter som skall betraktas som ordinarie och därmed finansieras inom ordinarie budget. En långsiktig dialog behöver föras med medlemmar om vad man förväntar sig av Region Dalarna, vilka resurser detta kräver och vilken ekonomi kan organisationen påräkna i form av medlemsavgifter och andra långsiktiga intäkter.

Medlemmarnas medlemskap i parallella organisationen

Diskussion

Medlemmar i Region Dalarna är samtidigt medlemmar i andra organisationer som verkar för utveckling med geografisk koppling. Intresseföreningen Bergslaget har såväl kommuner som regioner i Bergslagsbältet som medlemmar. Ludvika och Smedjebacken ingår i Stockholm Business Alliance, som framför allt arbetar med att stödja företagsetablering i medlemskommunerna.

Falun-Borlänge Regionen är en organisation med sex medlemskommuner. Visionen för FBregionen är

” Ett regionalt utvecklingsbolag som tillsammans med kommunerna har nationella ambitioner inom näringslivsutveckling, kommunsamverkan och marknadskommunikation.

- En regional aktör med både strategisk och operativ verksamhet.
- En organisation med högt anseende och stort förtroendekapital.
- Ambassadörer för våra kommuner och Dalarna.”

I intervjuer framkommer både uppfattningen att det finns gränsdragningsproblem mellan RD och FBregionen och att uppfattningen att FBregionen arbetar med sådant som ligger inom den kommunala sfären och därmed stärker handläggningen av primärkommunala frågor. Några intervjuade framhåller också att inom vissa områden kompletterar kompetenserna vid de båda organisationerna varandra. Ett sådant område är kommunikations- och infrastrukturområdet. Här har RD relativt små resurser och genom samverkan kan mer göras än vad som skulle vara möjligt med endast RD resurser.

Medlemsavgiften till FBregionen är för medlemmarna i stort på samma nivå som grundavgiften till Region Dalarna är. I vilken grad de sex kommunerna har mindre kostnader i

den kommunala verksamheten genom medlemskapet är inte hänsyn tagen till när ovanstående slutsats dras.

Diskussion

Av de ovan namngivna organisationerna är det främst Falun- Borlängeregionen som uppfattas ha uppgifter som kan krocka med RD uppgifter. Samtidigt framhålls att FBregionens resurser kan komplettera RD. Ett problem för sammanhållningen i länet kring dessa viktiga frågor är att misstänksamhet kan uppstå om en koncentration på problem och lösningar inom medlemmarnas kommuner.

I vilken grad organisationer med likartade uppgifter är konkurrenter eller ömsesidigt stärkande behöver diskuteras. Det är främst de enskilda medlemmarna som var för sig behöver definiera sin roll i olika organisationer och nätverk. Öppenhet i dessa frågor är viktiga så att konflikter undviks och så att stärkande funktioner prioriteras av medlemmarna.

Regionbildning

Redovisning

Vid utvärderingen 2010 togs frågan om en framtida regionbildning upp. Vid den tidpunkten diskuterades olika konstellationer av län som skulle kunna ingå i en region tillsammans med Dalarna.

De presumtiva medlemmarna i en region har en efter en lämnat återbud till detta. Både Örebro län och Gävleborgs län söker var och en för sig att bli region med endast det egna länet.

Diskussioner förs idag om vad som kommer att hända med regionfrågan när ett stort antal län i konstellationer eller själva bildat regioner samtidigt som andra län varken har hittat konstellationer eller har sökt för egen del. Det är inte uteslutet att frågan om regioner som omfattar flera av dagens läns åter blir aktuell.

Det är landstinget som enligt reglerna kan ansöka om regionbildning. I en region kommer den stora uppgiften, liksom idag i landstingen, vara hälso- och sjukvård. Från nuvarande region överförs utvecklingsuppgifter och statliga uppdrag. Vid en eventuell regionbildning måste ställning tas till hur uppgifter som idag görs vid regionen i form av service och utvecklingsarbete riktat till kommuner.

Idag finns två viktiga regionala politiskt styrda aktörer i Dalarna – landstinget och Region Dalarna. Medan landstinget styrs av ett direktvalt fullmäktige styrs regionen av en indirekt vald direktion som utses av kommunerna och landstingen. I direktionen sitter de femton kommunalråden, landstingsråd och ytterligare ledamöter utsedda av landstinget.

I många intervjuer framhålls den regionala styrka som åstadkoms genom att här träffas kommunalråden.

Diskussion

Frågan om en framtida regionbildning utredas, diskuteras och analyseras. En sådan analys bör beakta både en regionbildning med bara Dalarna som bas och en region som omfattar ett

större geografiskt område. Nedan följer ett antal aspekter som är intressanta att ha med i diskussioner om regionbildning

Regionens huvuduppgifter

Regionens huvuduppgifter kommer vara sjukvård, regional utveckling, regional kultur, kollektivtrafik, statliga uppdrag att bland annat fördela bidrag och projektmedel mm. Av uppgifterna kommer sjukvården vara den största. Genom sjukvårdens storlek kommer denna att vara den dominerande uppgiften i organisation. Det finns risker att andra uppgifter inte får den uppmärksamhet och energi de behöver.

Verksamheternas karaktär

Sjukvården karaktäriseras av att dess inriktning och möjligheter bestäms av internationell forskning och utveckling. Uppgiften för den enskilda sjukvårdshuvudmannen blir snarast att planera verksamheten så att så mycket av sjukvårdens möjligheter kan tas tillvara för befolkningen. Planeringen blir därmed inriktad på hur sjukvårdsproduktionen ska utföras.

Utvecklingsarbetet som idag sker inom Region Dalarna rör angelägenheter inom kommunernas ansvarsområde. Kommunernas planeringsarbete handlar om hur utvecklingen av näringsliv, befolkning, miljö mm kan stimuleras inom den egna kommunen och i regionen.

Landstingets utvecklingsarbete kan sägas vara i huvudsak produktionsplanering medan kommunernas utvecklingsarbete rör samhällets grundläggande förutsättningar – infrastruktur, kommunikationer, bostäder, näringsliv, skola, omsorger, miljö mm.

Kommunernas nätverk

En viktig funktion som Region Dalarna har är att det är ett forum där kommuner kommer samman. Många framhåller vikten av att direktionen består av de 15 kommunalråden och landstingsråden. Kommundirektörernas grupp har alltmer kommit att fungera som ett organ som verkar för en utveckling som innebär att enskilda kommuner och länet som helhet utvecklas genom utbyte och samverkan.

Det framhålls att samverkansformerna behöver utvecklas än mer. Många ser Region Dalarna som en plattform för utveckling av samverkan även om de konkreta samverkansområdena leds och utvecklas av befattningshavare vid kommunerna.

Frågan om en tillkommande regionorganisations roll för utveckling av kommunal samverkan bör noga övervägas.

Samverkan/gränsdragning mellan sjukvård och kommunal omsorg

Ett ämne som ständigt diskuteras är gränslandet mellan landstingets sjukvård och den primärkommunala omsorgen. Inom ramen för utvecklingsenheten som finns idag vid Region Dalarna samlas företrädare för kommunerna och för landstingets sjukvård. Samverkan utvecklas och därmed i den gemensamma organisationen. Om den gemensamma organisationen försvinner behöver nya former för gemensamt utvecklingsarbete skapas.

Sammanfattning

Det kan konstateras att mycket av det som sades i utvärderingen 2010 även kan konstateras i denna utvärdering. Vissa områden som beskrevs då har understrukits än mer.

I punktform kan utvärderingen sammanfattas enligt följande

- Region Dalarna har ytterligare etablerat sig som en regional ledare i Dalarna
- Genom att en heltidsengagerad ordförande skall tillsättas fr o m 2015 kan organisationen och ledarskapet stärkas ytterligare
- Dalastrategin är viktig. Formerna för framtagandet av strategin behöver utvecklas ytterligare med högre grad av delaktighet. Skärpa, koncentration och prioritering kan utvecklas.
- Arbetet med varumärket Dalarna och "hästloggon" var gediget, men man har missat delaktigheten från kommunernas sida.
- Idén med ett gemensamt varumärke, hästen, upplevs av flertalet som mycket intressant.
- Det finns anledning att överväga en omstart i varumärkesarbetet tillsammans med kommuner och landsting och med öppenhet mot alternativ i utformning och användning
- Kommuncheferna vill, jämfört med tidigare utvärderingar, ha en större delaktighet i Region Dalarnas arbete och processer.
- Den verksamhetsdrift som finns inom Region Dalarna uppfattas som relevant och med hög kvalitet – dock finns inkörningsproblem inom vissa områden
- Kollektivtrafikorganisationen är otydlig med flera aktörer inom samma huvudorganisation
- Funktioner för samordning av kommunala verksamheter efterfrågas av kommunerna. Det är viktigt att denna fråga inte avfärdas med hänvisning till nuvarande reglemente, praxis och ekonomi – vill man ändra kan också dessa förutsättningar ändras
- Medlemsavgiften är i stort oförändrad sedan starten trots en större verksamhete. Avgiftens storlek bör bedömas i förhållande till verksamhetsnivå, nytta och behovet av regional samverkan
- Förhållandet mellan Region Dalarna och organisationer med parallella uppgifter kan behöva klargöras
- En eventuell framtida regionbildning måste analyseras och diskuteras. Diskussioner förs i idag i vissa politiska kretsar. Det är viktigt att bredda diskussionerna till fler.
- Diskussionerna om regionbildning behöver också föras bland kommundirektörerna och andra tjänstemän, eftersom en eventuell regionbildning i hög grad påverkar de kommunala förvaltningarna och deras arbete.