

### Information

Datum 2017-10-06  
Diarienummer RUN 2017-00230

### Västra Götalandsregionen Koncernkontoret

Handläggare: Monica Emanuelsson  
Telefon: 0705-281824  
E-post:  
monica.emmanuelsson@vgregion.se

Till regionutvecklingsnämnden

## Sammanfattning av halvtidsutvärderingen Västra Götaland 2020

En halvtidsutvärdering har genomförts av Västra Götaland 2020 - strategi för tillväxt och utveckling i Västra Götaland (VG2020). Kontigo AB har genomfört utvärderingen på uppdrag av Västra Götalandsregionen. Rapporten i sin helhet återfinns på [www.vgregion.se/utvardering/halvtidvg2020](http://www.vgregion.se/utvardering/halvtidvg2020) eller i analysportalen ([www.vgregion.se/analysportalen](http://www.vgregion.se/analysportalen)).

### Västra Götaland 2020

VG2020 har tagits fram med grund i det ansvar regering och riksdag gett Västra Götalandsregionen att samordna och driva det regionala utvecklingsarbetet i Västra Götaland. Strategin utgör Västra Götalands regionala utvecklingsprogram (RUP), enligt förordning 2007:713 om regionalt tillväxtarbete. VG2020 är en strategi för territoriet Västra Götaland. Kommunerna och Västra Götalandsregionen tar ett särskilt ansvar för att genomföra strategin. I VG2020 anges bland annat att genomförande ska ske i form av handlingsprogram alternativt genomförandeplaner. Västra Götalandsregionen ska sedan idet årliga budgetarbetet ta fram en samlad bild av genomförandet och de insatser som man avser prioritera och driva det kommande året. Respektive kommunalförbund ska ta fram delregionala genomförandeplaner.

Sammantaget består VG2020 av fyra teman, fördelade på nio områden och 32 prioriterade frågor. För varje område finns ett övergripande mål och för de prioriterade frågorna finns också mål uppsatta.

### Utvärderingens syfte och upplägg

Syftet med halvtidsutvärderingen är bland annat att visa på hur genomförandet har fungerat, förväntad måluppfyllelse och resultat. Utvärderingen ska även belysa aspekterna jämställdhet, integration och klimatomställning.

Utvärderingens rekommendationer ska möjliggöra en utveckling och omprövning av genomförandet så att uppsatta mål uppnås till år 2020. Utvärderingen syftar även till att ge oss kunskap till kommande arbete med ny utvecklingsstrategi.

Frågeområden som har belysts i utvärderingen är:

- Framtagandeprocessen
- Strategins styrande förmåga

- Organisation och genomförande av strategin
- Resultat
- Förväntad måluppfyllelse

Kontigo har genomfört:

- Gruppintervjuer och intervjuer med ett antal aktörer och nyckelpersoner.  
Respondenterna kan delas in i fyra grupper:
  - Politiker vid beredningen för hållbar utveckling (BHU) och VGR samt chefer och handläggare inom koncernstab regional utveckling vid VGR.
  - Kommunchefer och ledningsfunktioner vid kommunalförbunden och Business Region Göteborg.
  - Universitet och högskolor (prorektorerna), inkubatorer och science parks.
  - Övriga som i varierande utsträckning varit delaktiga som representanter från Länsstyrelsen, Vinnova, Trafikverket, Tillväxtverket, Bildningsförbund, Coompanion, Länsbygderåd, HSO, LRF, Almi Väst, RISE, Västsvenska Turistrådet, Folkhögskoleförvaltningen, Botaniska trädgården, Västarvet och Västtrafik.
- Dokumentstudier av ett urval av andra strategier, planer och program.
- Enkätundersökning riktad till ansvariga vid Västra Götalands kommuners förvaltningar inom områdena näringsliv, kultur, skol/utbildning, miljö och samhällsbyggnad eller motsvarande. Svarefrekvensen var relativt låg och uppgick till 39 procent.

## Framtagande

När det gäller förankringsprocessen ger intervjuerna delvis olika bilder. Det beror enligt Kontigo dels på vem man frågar och dels på vad man menar med själva förankringsprocessen.

Kontigo lyfter att förankringen i huvudsak var bred och involverade en stor mängd av regionens aktörer. Det kan ha handlat om deltagande i seminarier kring hela strategin eller kring enskilda prioriterade områden i VG2020. Särskilt från tjänstemän inom VGR har kritiken handlat om att man la ner en stor arbetsinsats för att utveckla och precisera men detta togs inte tillvara i den slutliga versionen av VG2020. Denna bild lyfts även av tjänstemänorganisationerna vid flera kommunalförbund. Råden för mänskliga rättigheter lyfter också att deras frågor inte kommit med i tillräckligt stor utsträckning.

Vad gäller andra grupper, såsom science parks och företrädare för andra organisationer upplever dessa sig ha varit inbjudna i framtagningen. De menar även att de viktigaste delarna av deras verksamhet återspeglas i strategin.

Kontigo lyfter i utvärderingen att framtagandet av strategin har utgått från att den ska kompletteras med handlingsprogram, delregionala genomförandeplaner och årliga rekommendationer från BHU. Intervjuerna pekar på att förhållandet mellan å ena sidan genomförandeplanerna och BHU:s rekommendationer och å andra sidan de 32 prioriterade frågorna inte är tydliggjorts för merparten av aktörerna. Enligt utvärderingen hade det behövts en fördjupad framtagandeprocess där särskilt BHU:s rekommendationer och konsekvenserna av dessa för olika aktörer hade behövt stå tydligare i fokus.

Kommunerna lyfter, enligt utvärderarna, att processen hade behövt ha en helt annan form om en verklig förankring i den kommunala organisationen skulle vara möjlig. Om strategin ska innebära att kommunen ska göra några särskilda prioriteringar (insatser) som ska motiveras främst av det regionala (och inte kommunala) perspektivet lyfts att det hade behövts en tydlig och politisk förankringsprocess där den kommunala organisationen verkligen ges möjlighet att förankra och fatta demokratiska beslut. När det gäller resultat från enkäten till kommunerna anser endast 17 procent att de använder VG2020 i mycket hög, eller hög utsträckning, medan 33 procent anger att de inte alls eller i liten utsträckning använder VG2020.

Utvärderarna lyfter även att en annan aspekt av förankring som handlar om vem som strategin förankras hos. Kontigo noterar i sina intervjuer att ungefär hälften av de intervjuade inte har samma roller och befattningar idag som när strategin togs fram. Det innebär att förankringsprocessen vad gäller regionala utvecklingsstrategier ofta blir mer personliga än organisationsorienterade, d.v.s. strategin är förankrad hos de personer som deltar i olika förankringsaktiviteter men inte hos de berörda organisationerna.

## Strategins styrande förmåga

Kontigo konstaterar att insatser har genomförts mot samtliga prioriteringar inom områdena. Flertalet av de insatser som pekas ut i strategin har genomförts – helt eller delvis med varierande resultat. I vilken utsträckning strategin har inneburit nya insatser ger intervjuerna något splittrat svar enligt Kontigo.

Strategin har enligt Kontigo sannolikt haft störst betydelse när det gäller att styra de insatser som beslutas av regionutvecklingsnämnden. Kontigo lyfter att kopplingen till handlingsprogram här är viktig. Utvärderingen lyfter att flera intervjuade menar att handlingsprogrammen är konkreta verktyg som regionutvecklingsnämnden och även andra nämnder använder för att genomföra strategin och dess prioriteringar. Samtidigt lyfter Kontigo att koordineringen mellan strategin och handlingsprogrammen inte är alldeles tydlig. För övriga nämnder, d.v.s. utöver regionutvecklingsnämnden, uttrycks enligt Kontigo en viss skepsis mot strategins förmåga att påverka de verksamheter som drivs av eller finansieras av dessa. Några intervjupersoner lyfter till exempel en rollkonflikt som kan finnas mellan VG2020 och till exempel Trafikförsörjningsprogrammet eller Kulturstrategin.

Flera av de intervjuade vid kommunalförbunden ser en viss styrande roll för strategin. Det handlar här om att strategin ger en riktninggivare framför allt för den verksamhet som finansieras inom de delregionala genomförandeprogrammen. Kommunerna däremot uttrycker en viss skepsis. Denna bottnar enligt Kontigo framförallt i att det under processen inte tydliggjorts vilken roll VG2020 har i förhållande till kommunernas eller regionernas uppdrag.

En kritik som lyfts fram från en stor bredd av aktörer enligt utvärderarna är att strategin saknar fokus. Med 32 prioriterade frågor och andra målliknande formuleringar uppges VG2020 sakna en tydlig spets eller prioritering som skulle kunna påverka aktörernas egna prioriteringar. Kontigo lyfter att skälet till det stora antalet prioriterade frågor främst kan hänföras till den breda förankringsprocessen och politikens vilja att inkludera såväl olika delar i regionens egen organisation som viktiga andra aktörer i Västra Götaland. Det lyfts i utvärderingen att det har varit viktigt för politiken att strategin ska spegla det breda

perspektivet på regionens utveckling, så att VG2020 också kan engagera brett. Den breda strategin skulle även ge uttryck för en önskan om att göra det regionala utvecklingsarbetet tydligt relevant för medborgarna. Vidare var det en vilja att röra sig bort från mer tekniska och svårkommunicerade näringslivsutvecklingsfrämjande insatser mot insatser som kan förstås av flera och som uppfattas som svar på mer generella samhällsutmaningar. Detta riskerar enligt Kontigo ha bidragit till en strategi som ska ”täcka in allt”.

Istället för en bred och allomfattande strategi har flera av de som Kontigo intervjuat pekat på att det hade varit att föredra att ha en, två eller tre gemensamma relativt övergripande prioriteringar med tydlig bäring på det man menar vore skälet till att överhuvudtaget ha en gemensam strategi. Det saknas även en tydlig distinktion mellan strategins kärna och spets. Kontigos övergripande slutsats är därför att VG2020 inte i egentlig mening styrt verksamheten mot målen. BHUs rekommendationer bedöms heller inte som tillräckliga för att avhjälpa strategins svaghet.

## Genomförande och organisation

VG2020 är enligt Kontigo en aktivitetsdominerad strategi där fokus i första hand ligger på att initiera en bredd av aktiviteter/insatser med potentiell nytta för den regionala utvecklingen. Det innebär att VG2020 innehåller insatser som andra aktörer än VGR eller kommunalförbunden, till exempel universitet och högskolor, företagorganisationer, forskningsinstitut, myndigheter och kommuner, genomför utan att för den skull de ser sina insatser som en del av VG2020.

Kontigo menar att strategins frågor och prioriteringar hanteras genom aktiviteter som ingår i ordinarie verksamheter, i genomförandeplaner, i projekt och i VGR:s handlingsprogram. Enligt utvärderingen används VG2020 i praktiken i många fall som ett verktyg för en övergripande avstämning om man gör rätt saker. De säger dock att med den bredd som VG2020 har är det svårt att tänka sig verksamheter som har med regional utveckling och tillväxt att göra inte skulle ha något stöd i någon av de 32 prioriterade frågorna.

Det mest konkreta genomförandet av VG2020 som strategi är knutet till BHUs rekommendationer, till den löpande uppföljningen samt till genomförandet av de delregionala genomförandeplanerna. När det gäller BHUs rekommendationer upplevs dessa av många aktörer, utanför regionutvecklingsnämnden och i viss mån miljönämnden, att vara otydliga och inte tillräckligt förankrade och upplevs därför inte åstadkomma en verklig förändring.

En annan aspekt som Kontigo lyfter är att en bit utanför VGR och kommunalförbunden så anser många aktörer att farten i strategiarbetet avtog när genomförandet påbörjades.

## Resultat

De årliga uppföljningsrapporter som tas fram av Västra Götalandsregionen visar på insatser för i genomsnitt 2980 mnkr per år. Den årliga uppföljningen är avgränsad till insatser där Västra Götalandsregionen är medfinansierare samt de delregionala tillväxtmedel som kommunalförbund respektive BRG erhåller av Västra Götalandsregionen. Kontigo bedömer avgränsningen som relevant då en bredare uppföljning skulle medföra en för stor administration.

Flest beslut om insatser (ca 700 beslut) och även störst i volym (ca 1330 mnkr per år) är temat *En ledande kunskapsregion*. Den betydande allokeringen av resurser mot detta tema speglar enligt Kontigo VG2020:s funktion som regionalt utvecklingsprogram (RUP). Utifrån volym i medel följer sedan *En region som syns och engagerar*. Orsaken till detta är att en stor del av Västra Götalandsregionens kulturnämnds finansiering inkluderas i form av scenkonst, GöteborgsOperan, Göteborgs Symfoniker, folkhögskolor och studieförbund.

När det gäller omfattningen inom *En region för alla* lyfter Kontigo att utifrån temats betydelse för hållbar regional utveckling har resursallokeringen varit låg. Under 2016 har dock antalet insatser samt medlen inom temat ökat.

För temat *En region där vi tar globalt ansvar* är det relativt de andra temana få insatser i form av projekt och verksamhetsstöd som genomförts. Inom temat har dock även en rad andra aktiviteter som överenskommelser, framtagande av faktaunderlag, strategier och planer samt dialogmöten ägt rum. Västra Götalandsregionens handlingsprogram och insatser lyfts inom flera teman vilket gör att en insats inom *En region där vi tar globalt ansvar* kan ha redovisats inom ett annat tema i VG2020.

### **De delregionala genomförandeplanerna**

De delregionala genomförandeplanerna pekar ut prioriterade frågor inom VG2020 som de fyra kommunalförbunden respektive BRG kommer att fokusera på. Utvärderingen lyfter att utifrån intervjuer med kommunchefer och kommunalförbund är de viktigaste resultaten av VG2020 en stärkt samverkan och nätverkande mellan aktörer på delregional nivå, mellan delregionala aktörer och mellan aktörer på delregional nivå och regional nivå.

Kopplat till genomförandeplanerna lyfter Kontigo upp Skaraborgs delregionala genomförandeplan. Planen inkluderar åtgärds mål mot vilka insatserna styrs. Denna resultatnivå bedömer Kontigo som intressant även för VG2020 eftersom det skulle underlätta uppföljningsbarheten mot insatserna.

### **Andra regionala strategier, planer och program**

Kontigo lyfter att VG2020 lyfts som ett argument för andra regionala strategier, planer och program. Det innebär att initieringen av strategier, planer och program som en del i genomförandet av VG2020 är uppnått. Kontigo lyfter att de anser att sättet att arbeta med handlingsprogram är bra då det skapar en möjlighet att konkretisera styrningen och resultatuppföljningen av VG2020. Kontigo anser dock att samordningen mellan regionens många dokument skulle kunna stärkas genom att strategier, planer och program i högre utsträckning tydliggör sitt tänkta bidrag till VG2020.

### **Konkreta insatser i VG2020**

I VG2020 har Kontigo noterat drygt 50 konkreta insatser med syfte att bidra till målen. Antal insatser varierar mellan de fyra temana, till exempel inom *En region för alla* återfinns 22 konkreta aktiviteter medan i *En region där vi tar globalt ansvar* återfinns sju aktiviteter. De konkreta insatserna handlar till exempel om att ta fram strategier, initiera olika dialoger eller verktyg, processer, samverkan och agendor samt att driva på processer. Kontigo konstaterar att insatser har genomförts mot de prioriterade frågorna. Den insats som Kontigo noterar inte har utformats är en gemensam strategi för att möjliggöra frivilligarbete. Vad Kontigo saknar kopplat till de konkreta insatserna är en precisering av förväntade resultat och vem eller vilka aktörer som har ansvaret för genomförandet.

### **De generella perspektiven**

Kontigo lyfter i rapporten de generella perspektiven jämställdhet, miljö, internationalisering och integration. De konstaterar att det har genomförts ett antal insatser, till exempel utbildning och riktlinjer för handläggare rörande jämställdhetsintegrerad handläggning för vissa statliga respektive EU-medel. Vidare lyfts exempel som framarbetandet av en handlingsplan för jämställd regional tillväxt. Frågor rörande integration bedömer Kontigo i hög utsträckning har relaterats till länsstyrelsens arbete utifrån deras statliga uppdrag att samordna tidiga insatser för asylsökande. Arbetet med klimatomställning bedöms specifikt genomföras inom *En region där vi tar globalt ansvar* och i handlingsprogrammen för hållbar tillväxt. Som ett generellt perspektiv inkluderas klimatomställningen också i det bredare kriteriet bättre miljö enligt Kontigo.

### **BHUs fem rekommendationer**

Utöver medelstillelning i olika insatser och projekt kopplat till rekommendationerna lyfter Kontigo att även kunskapsunderlag har tagits fram, till exempel om västsvenska styrkeområden. Nya handlingsprogram<sup>1</sup> har också arbetats fram under perioden. Vad gäller rekommendationen med fokus på att bli föregångare i omställningen har insatser varit inriktade på att ta fram tydligare insatser och vägval för att nå målen i *Klimatstrategin för Västra Götaland*.

Enligt utvärderingen har rekommendationerna i huvudsak tagits väl emot bland aktörerna i Västra Götaland. Framförallt anser flera kommunalförbund att de fem rekommendationerna är mer relevanta för dem än hela strategin i sig. Detta gäller speciellt de tre rekommendationerna som riktats mot temat *En region för alla*. Kontigo lyfter dock, som togs upp tidigare, att det finns kritik mot hur rekommendationerna togs fram. Flera aktörer inom både VGR, kommunalförbunden och övriga aktörer upplever det som svårt att förstå varför 32 prioriterade frågor tas fram i en bred och transparent process, för att sedan ta fram fem rekommendationer som inte beretts med samma öppenhet.

### **Måluppfyllelse**

VG2020s målstruktur rymmer nio s.k. inriktningsmål och 45 mål. Dessa är ordnade efter strategins fyra teman och nio områden. För varje område har ett inriktningsmål formulerats och till detta har ett varierande antal delmål kopplats. Utöver målen kopplade till områdena lyfts även EU2020s indikatorer samt ett antal kompletterande indikatorer för att mäta samhällsutvecklingen i Västra Götaland.

### **Måluppfyllelse EU2020 respektive indikatorer för samhällsutveckling**

Kontigo lyfter inledningsvis att detta är en halvtidsutvärdering vilket innebär att målen inte ska vara uppnådda, och att det även saknas uppdaterade värden för en rad indikatorer vilket gör det svårt att något om utvecklingstrenden. EU2020s indikatorer konstaterar Kontigo att de uppsatta målen inte är uppnådda. För indikatorn *Ökad sysselsättningsgrad* bedöms trenden sedan 2014 (svagt) positiv och *Ökade offentliga/privata FoU investeringar* som oförändrad. De kompletterande indikatorerna<sup>2</sup> för samhällsutvecklingen bedöms ligga i fas för tre av fyra indikatorer.

---

<sup>1</sup> Hållbara transporter, Hållbar energi och bioinnovation, Livsmedel och gröna näringar, Life science och Maritima frågor nämns särskilt.

<sup>2</sup> Ökad befolkning, ökad nettoinflyttning högskoleutbildade, ökad produktivitet och minskad arbetslöshet.

### **Måluppfyllelse på temanivå**

Även för målen på temanivå är tillgången av data sådan att för vissa av målen saknas uppgifter alternativt det finns uppgifter för 2014 eller 2015. Vissa av målen har även bedömts av Kontigo att inte vara möjliga att följa upp på grund av att relevant data saknas eller att målen är vagt formulerade.

Kontigos summering är att 17 mål bedöms ligga i fas, 14 mål bedöms ligga efter i fas medan 14 mål bedöms att de inte går att följa upp. Det innebär att det är fler mål som bedöms ligga i fas än som bedöms ligga efter. Kontigo konstaterar dock att det skiljer sig mellan teman och områden. Flest mål som ligger i fas (6 av 10) finns inom området *Tillgång till kommunikation för arbete, utbildning och livskvalitet*. För området *En ledande kulturregion och ett rikt kulturliv med fokus på barn, unga och delaktighet* bedöms båda målen ligga i fas. Den lägsta graden av måluppfyllelse återfinns inom *Ett gott klimat för kreativitet, entreprenörskap och företagande* och *Livslångt lärande för ökad delaktighet och konkurrenskraft* där tre av fem respektive fyra av fem mål inte ligger i fas.

Kontigo lyfter i utvärdering särskilt områdena *Ett gott klimat för kreativitet, entreprenörskap och företagande*, *Bryta utanförskap och segregation och stärka kopplingarna mellan utbildning och arbetsliv* och *Ökat utbyte med och påverkan på omvärlden*, där de ser att genomförandet behöver fokusera på insatser för att öka takten i genomförandet.

Kontigo lyfter att den målkonflikt som framkommer i utvärderingen, baserat på intervjuer, rör ambitionen om minskade klimatutsläpp i kombination med ambitionen om en ökad geografisk rörlighet.

### **Utvärderarnas rekommendationer för VG2020**

Nedan följer Kontigos rekommendationer för den återstående tiden av VG2020 samt för framtida strategier.

#### **Rekommendationer för återstående av tiden**

Kontigo rekommenderar att låta de nuvarande BHU-rekommendationerna ligga kvar under resterande delen av VG2020s tidsperiod. I övrigt rekommenderar utvärderarna att genomförandet fortsätter som hittills.

#### **Rekommendationer för kommande strategier**

*Utveckla den strategiska dialogen mellan Västra Götalandsregionen och kommunerna*

Utvärderarna lyfter att det behövs en mer direkt och mer gemensam dialog omkring vad en regional utvecklingsstrategi ska vara, vilka behov den ska fylla och hur olika aktörer ska kunna bidra. Kommunalförbunden tillsammans med BHU har hittills utgjort viktiga plattformar för dialog. Utvärderarna bedömning är att den direkta dialogen mellan kommunerna och regionen behöver stärkas.

*En ny strategi måste grundas på en tydligare förändringsteori*

Enligt utvärderarna handlar det om att skapa en kärna och en spets som är tydligt definierade och där såväl ordinarie insatser som extraordinarie insatser kan pekas ut i syfte att nå strategins övergripande mål. De lyfter att det behövs visionära och engagerande mål på den övergripande nivån. Vidare behöver mål som relaterar till kärnan samt mål för utmaningarna i dess spets bör tydliggöras. Utvärderarna

lyfter även att mål för de aktiviteter som genomförs och det resultat som de leder till för dem som deltar i eller utgör målgruppen för dem bör utvecklas.

*Kan en ny RUS kombinera behovet av kärna och spets?*

Utvärderarna lyfter att en avgörande fråga för en kommande strategi är att hantera kombinationen av att både vara en bred och inkluderande och spetsig där ett mindre antal önskvärda förändringar som kräver en nära samverkan över hela territoriet lyfts. Utvärderarna tror att det är viktigt att i strategin synliggöra de aktörer som bär det övergripande ansvaret för respektive valda område samt vilka dokument som är styrande för dessa aktörers verksamhet. Detta bör enligt utvärderarna utgöra kärnan i strategin. I anslutning till detta bör det även finnas en möjlighet att lyfta fram någon större utmaning där det är tydligt att det krävs en territoriellt övergripande flernivåsamverkan för att skapa en rörelse i riktning mot de mål man önskar uppnå. Detta blir då strategins spets.

### **Kommentarer från samhällsanalys.**

Kontigo AB presenterade i juni utvärderingens resultat med fokus på organisation och genomförande för ledningsgruppen regional utveckling. Under hösten har utvärderarna presenterat resultaten i sin helhet för Västgruppen samt för beredningen för hållbar utveckling (BHU).

Västra Götalandsregionen kommer tillsammans med Kommunalförbund och BRG bjuda in till delregionala workshops för att diskutera utvärderingens resultat och rekommendationer samt hur aktörer i länet kan samverka för att nå längre i utvecklingsarbetet. Detta sker under slutet av 2017 och början av 2018.

Utvärderingens slutsatser och rekommendationer för kommande strategi kommer att bli en del i processen för framtagandet av nästa regionala utvecklingsstrategi.