



# Ett långsiktigt hållbart service- utbud på Gotland 2019-2030

**Fastställt av** regionfullmäktige

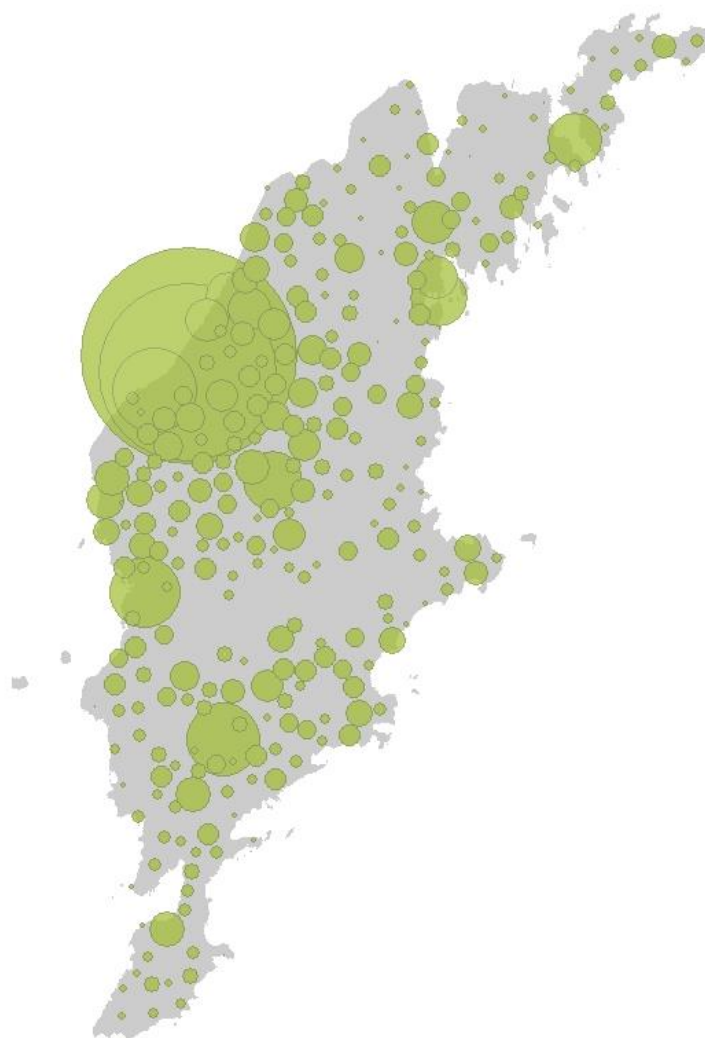
**Framtagen av** regionstyrelseförvaltningen

**Datum** 2018-09-24

**Gäller** 2019-2030

**Ärendenr** RS 2012/439

**Version** [1.0]



## Innehåll

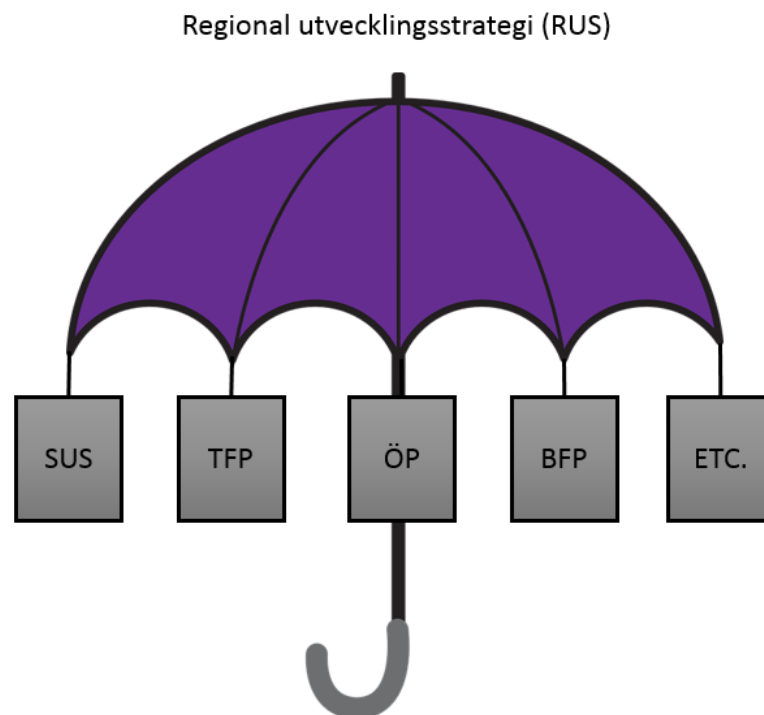
<b>1. Inledning .....</b>	<b>3</b>
1.1 Avgränsning och koppling till andra strategier, planer och program .....	3
1.2 Bakgrund.....	4
1.3 Syfte.....	5
1.4 Mål .....	5
1.5 Upplägg och metod .....	5
<b>2 Utmaningar för ett långsiktigt hållbart serviceutbud .....</b>	<b>7</b>
2.1 Demografisk förändring och försörjningskvot.....	7
2.2 Ekologisk hållbarhet .....	8
2.2.1 Persontransporter och pendling.....	8
2.3 Ekonomisk hållbarhet .....	8
2.3.1 Ökade kostnader för välfärden.....	8
2.3.2 Ö-lägets förutsättningar och krav .....	9
2.4 Social hållbarhet .....	9
2.4.1 Kvalitet och kompetensförsörjning.....	10
<b>3 Gemensamma utgångspunkter .....</b>	<b>11</b>
3.1 Kostnadseffektivitet och kvalitet i servicen .....	11
3.2 Ett sammanhållet och inkluderande Gotland.....	12
3.3 Ökad samordning och utveckling av servicepunkter.....	12
<b>4 Serviceområden.....</b>	<b>14</b>
4.1 Serviceområden – Närservice.....	15
4.2 Serviceområden – Fyra väderstreck .....	16
4.3 Serviceområden – Norra, Södra och Visby.....	17
4.4 Serviceområde – Hela Gotland .....	18
<b>5 Strategins genomförande.....</b>	<b>19</b>
5.1 Optimering av och kravspecifikation av nyckelfaktorer avseende service.....	19
5.1.1 Modell för beslutsstöd.....	20
5.2 Verktygslåda för utveckling och anpassning av servicen.....	21
5.2.1 Strukturell effektivisering .....	21
5.2.2 Digitalisering och nya arbetssätt.....	21
5.2.3 Transporter.....	22
5.2.4 Samverkan och servicepunkter.....	22

## 1. Inledning

### 1.1 Avgränsning och koppling till andra strategier, planer och program

De övergripande målen och de strategiska vägvalen för Gotlands utveckling som samhälle och region hanteras i den regionala utvecklingsstrategin (RUS). Strategin är det instrument för utvecklingen av hela det gotländska samhället som Region Gotland förfogar över som regionalt utvecklingsansvarig aktör i Gotlands län. Under den regionala utvecklingsstrategin sorterar sedan ett flertal olika strategier, planer och program, som var för sig hanterar utmaningar och fördjupar insatser inom olika sektorer. Gemensamt för dessa är att de alla ska bidra till de övergripande målen som fastställs i den regionala utvecklingsstrategin, och ta vägledning från de där formulerade strategiska vägvalen (se figur 1.1 nedan). Vision Gotland 2025 är den gällande regionala utvecklingsstrategin för Gotlands län idag, även om den har den tidigare benämningen ”regionalt utvecklingsprogram”. Den antogs 2008 och arbetet med att ta fram en ny regional utvecklingsstrategi har påbörjats.

Denna strategi – Ett långsiktigt hållbart serviceutbud på Gotland 2019-2030 - är avgränsad till den platsbundna service som Region Gotland som organisation – i detta fall som både kommun och region – tillhandahåller för både boende och besökare. De serviceslag som ingår är hälso- och sjukvård, omsorg, kultur i form av bibliotek, fritid i form av badhus och ishall samt skola. Dessa har också tidigare kartlagts och analyserats inom ramen för tidigare material kopplat till detta ärende, det vill säga Sweco´s kartläggning av ”Serviceutbudet på Gotland” och Region Gotlands ”Remissunderlag inför strategi för ett långsiktig hållbart serviceutbudet på Gotland”.



Figur 1.1. Sammanhangsbild över strategier, planer och program. SUS = Serviceutbudsstrategi, TFP = Trafikförsörjningsprogram, ÖP = Översiktsplan och BFP = Bostadsförsörjningsplan.

## 1.2 Bakgrund

Flera studier och utredningar har uppmärksammat den demografiska utvecklingens betydelse för kommuners och regioners förmåga att fullfölja sina välfärdsuppdrag. Långtidsutredningens delrapport Demografins regionala utmaningar (SOU 2015:101), den parlamentariska utredningen Stärkt kapacitet i kommunerna för att möta samhällsutvecklingen (Dir. 2017:13), samt ett antal rapporter och forskningspublikationer har alla uppmärksammat betydelsen av en ojämn befolkningsutveckling. Mönstret med en växande befolkning och allt större barn- och ungdomskullar i storstadsregionerna, samt ett vikande befolkningsunderlag och en allt större andel äldre på landsbygden lyfts i många sammanhang fram som en prövning för den svenska kommunsektorn (Syssner 2018).

Långvarig befolkningsminskning har lyfts fram som en särskild utmaning för den kommunala nivån. Skatteunderlaget minskar, elevkullarna blir allt mindre, den demografiska försörjningskvoten ökar, tillgången till kompetens minskar på samma gång som behoven inom äldreomsorgen ökar. Tidigare intervjustudier visar att de beslutsfattare som har att hantera ett vikande befolkningsunderlag – i hela eller delar av sin kommun – uppfattar detta som besvärligt. Få kommuner tycks formulera en samlad politik som syftar till att möta de utmaningar som en negativ befolkningstillväxt medför. De flesta kommuner som krymper tycks sakna explicita strategier för hur man anpassar kommunens organisation och verksamhet till ett vikande befolkningsunderlag. Detta trots att mer än 40 procent av de svenska kommunerna har haft ett vikande befolkningsunderlag sedan 1970-talets mitt. Detta kan kontrasteras mot att många kommuner i Sverige utvecklat strategier för tillväxt (Syssner 2018).

Även om Region Gotland delar de demografiska och ekonomiska utmaningarna med övriga kommuner och regioner i Sverige som den offentliga servicen står inför, så ser Region Gotlands förutsättningar för att hantera dessa utmaningar dock något annorlunda ut i jämförelse med andra kommuner och regioner.

Befolkningen som helhet har varit förhållandevis konstant på Gotland under de senaste 30 åren, med en begynnande positiv befolkningsutveckling framför allt de senaste åren. Samtidigt har Visby med omnejd ökat sitt befolkningsunderlag under samma tidsperiod. Det betyder att befolkningsunderlaget har minskat på andra delar av ön (se tabell 1.2 nedan). Gotland är därmed en av flera tillväxtkommuner i Sverige, där befolkningsunderlaget utanför centralorten eller de större tätorterna har minskat (Syssner 2018).

Område	1985	2017	1985 – 2017	1985 – 2017 %
Visby Norra	12 965	17 247	4 282	33
Visby Södra	12 362	14 284	1 922	16
Slite	5 455	4 978	-477	-9
Fårösund	4 105	3 355	-750	-18
Roma	7 314	6 820	-494	-7
Klinte	4 185	3 988	-197	-5
Sudret	9 757	7 869	-1 888	-19
<b>Summa</b>	<b>56 143</b>	<b>58 541</b>	<b>2 398</b>	<b>4</b>

Tabell 1.2. Befolkningsutveckling 1985 – 2017 – Region Gotlands planeringsområden.

Gotland är också en utpräglad landsbygdsregion med en förhållandevis stor jordbrukssektor. Huvuddelen av befolkningen bor på landsbygden utanför den primära centralorten Visby, och den offentliga och kommersiella servicen på landsbygden är också väl utbyggd. Gotland har på så vis en mer levande landsbygd än många andra kommuner och regioner. Gotland har också av tradition – redan innan skiftesreformerna – en spridd bebyggelse på landsbygden, något som också ur ett transport- och serviceperspektiv skapar särskilda förutsättningar och utmaningar. En levande landsbygd är idag något alltmer unikt som Region Gotland har som ambition att bidra till att slå vakt om genom en god service, då den har en stor betydelse för attraktionskraften för såväl boende och besökare. Detta behöver dock utvecklas i samklang med samhällets utveckling, och inte ställas däremot.

Det mest utmärkande, och ur ett nationellt perspektiv mest avvikande, är att Gotland är en ö utan fast landförbindelse, och med ett betydande avstånd till resten av Sverige. Det betyder att Region Gotland inte har några geografiskt angränsande kommuner eller regioner med vilka en nära samverkan kan ske, i alla fall inte på samma integrerade sätt som hos andra kommuner och regioner. Det är ur ett transport- och serviceperspektiv en särskilt stor utmaning.

### 1.3 Syfte

Strategin syftar till att fastställa en strategisk inriktning för hur Region Gotlands servicestruktur ska utvecklas geografiskt. Den ska därmed utgöra en grund för Region Gotlands beredning och beslut rörande serviceverksamheternas anpassning och utveckling, på ett långsiktigt hållbart och koordinerat vis för att hantera rådande och förväntade ekonomiska utmaningar och förändrade demografi.

### 1.4 Mål

Målet är att säkerställa att Region Gotlands service utvecklas så att den bidrar till en långsiktigt hållbar regional utveckling, där hela Gotland ska vara attraktivt för boende, besökare och näringsliv. Detta ska ske genom en anpassning till rådande och förväntade förutsättningar och resurser, för att kunna leverera en kostnadseffektiv välfärd och rättssäker service med hög tillgänglighet, valfrihet och god kvalitet.

Strategins delmål är:

- Region Gotlands service ska landsbygdssäkras för att säkerställa att hela Gotland ska vara attraktivt för boende, besökare och näringsliv. Detta genom att ett golv för servicen definieras och fastställs i geografisk inrättade serviceområden.
- Region Gotlands service ska bidra till en ökad attraktionskraft genom att den service som finns närmast invånarna utvecklas och stärks genom inrättande av servicepunkter.

### 1.5 Upplägg och metod

Strategin inleds med ett kapitel om ”Utmaningar för ett långsiktigt hållbart serviceutbud”. Där beskrivs de utmaningar som finns avseende den service som Region Gotland tillhandahåller som kommun och region, såväl de generella som de mer specifika för Gotland.

Därefter följer ett kapitel om ”Gemensamma utgångspunkter”, som fastställer en kravspecifikation för ett långsiktigt hållbart serviceutbud med beaktande av de tidigare redovisade

utmaningarna, samt ambitionen att bidra till att hela Gotland ska vara attraktivt för boende, besök och verksamhet.

Kapitlet "Serviceområden" fastställer sedan olika områden med minikrav på service i ett antal olika nivåer, i syfte att både utveckla och landsbygdssäkra Region Gotlands platsbundna serviceverksamheter.

Kapitlet "Genomförande av strategin" redogör avslutningsvis för överväganden avseende servicen i relation till ekonomi, kvalitet och tillgänglighet i tid samt de verktyg som står till buds för att hantera den utvecklingsprocess som krävs för att strategins mål skall kunna uppfyllas.

## 2 Utmaningar för ett långsiktigt hållbart serviceutbud

I samband med FN-mötet i Rio de Janeiro 1992 utvecklades begreppet ”hållbar utveckling” till att omfatta tre dimensioner - ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling. Att uppfylla en dimension betraktas inte som hållbar utveckling, utan den bygger på att de tre dimensionerna ömsesidigt stöder varandra. Vid FN:s toppmöte i New York i september 2015 antogs, som en vidareutveckling av ovanstående, Agenda 2030 som ny utvecklingsagenda med 17 globala mål för hållbar utveckling.

De globala målen har bäring på Region Gotlands regionala utvecklingsansvar. I denna roll har Region Gotland uppdraget att utarbeta en regional utvecklingsstrategi för länet samt att leda, samordna och följa upp arbetet med att genomföra denna. Hållbar utveckling och de globala målen enligt Agenda 2030 regionaliseras genom att de dockar i de utmaningar som Region Gotland som regionalt utvecklingsansvarig aktör har att hantera.

Region Gotland har som kommun och region också en skyldighet att förhålla sig till den regionala utvecklingsstrategin tillsammans med lagar, förordningar och regelverk som reglerar den verksamhet som bedrivs. Men Region Gotland har också som organisation en egen ambition för sin verksamhet som framför allt kommer till uttryck i det av regionfullmäktige antagna styrkortet. Det är det övergripande styrdokumentet för organisationens verksamhet, och i detta tas stor hänsyn till dessa tre dimensioner, och målsättningar anges även för vad som ska uppnås. Styrkortet definierar på så vis hur organisationen i sig ska bidra till en hållbar utveckling, såväl lokalt, regionalt, nationellt och internationellt.

### 2.1 Demografisk förändring och försörjningskvot

Gotland står också inför en markant förändrad demografi, något som också är en av anledningarna till den ekonomiska utmaningen. Enligt den befolkningsprognos från Statistiska centralbyrån som finns att tillgå, kommer Gotlands befolkning att få en stor ökning av andelen äldre, med en tyngdpunkt på kvinnor i högre åldrar, samt en befolkningsstruktur som geografiskt skiljer sig åt. Andelen äldre blir jämförelsevis större på landsbygden än i Visby med omnejd. Där kommer antalet ungdomar att öka, och därmed behovet av förskolor och skolor. Servicen är till för invånarna på Gotland med tillägg för öns många besökare, så en förändrad demografi kräver också en anpassning av servicen. Utöver behovet av att anpassa servicen utifrån de demografiska förändringarna visar prognosen på en demografisk situation där andelen yrkesverksamma av befolkningen förväntas minska, det vill säga det sägas att allt färre ska försörja allt fler. Med andra ord förutspås betydligt fler att lämna arbetsmarknaden än som träder in på den.

Den statistiska beräkningen avseende detta kallas för den demografiska försörjningskvoten. Den beräknas som summan av antal personer 0-19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20-64 år och därefter multiplicerat med 100. Idag har Sverige en nivå på försörjningskvoten på drygt 73, vilket innebär att på 100 personer i de mest förvärvsaktiva åldrarna 20-64 år finns det 73 personer som är yngre eller äldre. Ju högre tal detta mått visar (kvot) desto tyngre är försörjningsbördan för de som befinner sig i åldersgruppen 20-64 år. Denna nivå antas öka i Sverige till en nivå på 92 personer per 100 i yrkesaktiv ålder 2060.

Gotland har redan idag en jämförelsevis hög försörjningskvot på 82, och förväntas dessutom bli den region i Sverige som har den högsta andelen äldre befolkning 2025, medan an-

delen unga i stort är konstanta. Det bidrar till en ännu större ekonomisk utmaning för Region Gotland än för övriga kommuner och regioner. Som en konsekvens av detta blir ambitionen att öka andelen gotlänningar i arbetsför ålder i den regionala utvecklingen alltmer väsentlig.

## **2.2 Ekologisk hållbarhet**

Klimatförändringarna är en global riskfaktor som kräver åtgärder. Ifråga om samhällets serviceutbud så krävs därför ett stort fokus på minskad klimatpåverkan när det gäller insatser och prioriteringar. Transporter av varor och människor står för en allt större del av koldioxidutsläppen och trots stora tekniska förbättringar av fordonen minskar inte de totala utsläppen. För att minska dessa är det behövt att både minska transportbehovet och att göra transporterna mer energieffektiva. I ljuset av detta är också digitalisering av tjänster som minskar behovet av persontransporter särskilt intressant.

### **2.2.1 Persontransporter och pendling**

Gotlänningarnas boende, med en spridd bebyggelse på landsbygden och en låg tätortsgrad, något som ur ett transport- och serviceperspektiv skapar särskilda förutsättningar och utmaningar. För många gotlänningar, såväl barn och yrkesverksamma, är dagliga persontransporter på vardagar med fordon en nödvändighet för att ta sig till skola och arbete. Fordonstransporter till Region Gotlands service är således i många fall oundvikliga, men det går ändå att minska miljöbelastningen. Detta kan ske genom att öka andelen kollektivtrafikresor samt öka användningen av mer miljövänliga drivmedel. Det kan också ske genom att hålla nere de totala transportbehoven genom att samordna persontransporter till serviceärenden med arbetspendling. Det kan ske genom att serviceverksamheten är lokaliserad längs naturliga pendlingsflöden eller på platser där skola och arbetsställen finns i större omfattning.

## **2.3 Ekonomisk hållbarhet**

Begreppet ekonomisk hållbarhet kan användas på olika nivåer och i olika sammanhang. Det kan dels relatera till den samhällsekonomiska utvecklingen och den ekonomiska tillväxten i stort, dels till Region Gotlands hushållning av sina egna resurser. Dessa hänger dock ihop genom att Region Gotlands breda och omfattande verksamhet har en stor betydelse för den samhällsekonomiska utvecklingen på Gotland. Genom det regionala utvecklingsansvaret har Region Gotland också ett ansvar för att leda det regionala tillväxtarbetet på Gotland.

Prioriteringarna mellan de olika verksamheterna har också en betydelse för den ekonomiska tillväxten, det vill säga att om Region Gotland väljer att prioritera ”fel” investeringar och verksamheter ur ett ekonomiskt tillväxtperspektiv, så blir alternativkostnaden en lägre ekonomisk tillväxt och sämre skattekraft. Region Gotlands skatteuttag, som idag ligger över genomsnittet för Sveriges kommuner, påverkar också den disponibla inkomsten och därmed också efterfrågans struktur i den ekonomiska utvecklingen.

### **2.3.1 Ökade kostnader för välfärden**

När det gäller den service som Region Gotland tillhandahåller som en del i välfärdsproduktionen, både som kommun och region, står den inför stora ekonomiska utmaningar nationellt sett. Kostnaden för välfärdsproduktionen bedöms komma att öka markant under de kommande åren. Den demografiska utvecklingen medför att behovet av serviceverksamhet tilltar mer än vad som beräknas kunna finansieras genom ökad sysselsättning och



därmed ökade skatteintäkter. Förutsättningen för kommuner och regioner att bedriva verksamhet framledes med bibehållen kvalitet handlar därför om omfördelning i samhället, tillväxt och effektivisering på olika sätt. Arbetet med att utveckla och förändra verksamheten måste enligt Sveriges kommuner och landsting i större utsträckning inriktas på effektivisering med hjälp av digitalisering och nya arbetsätt.

Den service som Region Gotland tillhandahåller är också redan idag väsentligt dyrare än jämförbara kommuner och regioner när det gäller utbildning, samt vissa delar av hälso- och sjukvården. Flera av Region Gotlands serviceverksamheter har relativt sett många utbudspunkter jämfört med jämförbara kommuner och regioner. Till stor del har det historiska orsaker i kombination med ett medvetet val att upprätt hålla en god tillgänglighet i tid, även den ofta generösare än hos jämförbara kommuner och region. Detta bidrar dock till ett högre kostnadsläge.

### **2.3.2 Ö-lägets förutsättningar och krav**

Det faktum att Gotland är en ö innebär också att möjligheterna till samarbeten med andra kommuner och regioner inte är lika goda som i landet i övrigt. En tydlig konsekvens av detta är att Region Gotland på egen hand måste bedriva verksamhet med ett större och bredare utbud än vad en annan kommun eller en annan region skulle göra. Detta medför även en högre kostnadsnivå i verksamheter som viss sjukvård och utbildning på gymnasienivå, vilket är något som Region Gotland inte kan påverka utan har att förhålla sig till. Men ö-läget påverkar även andra områden, exempelvis behovet av en bred kultur- och fritidsverksamhet på Gotland.

## **2.4 Social hållbarhet**

Begreppet social hållbarhet har, precis som samhället, förändrats över tid och hänger ihop med rådande värderingar, uppfattningar och normer. Den sociala hållbarheten handlar i detta fall om att bidra till ett samhälle där alla invånare har rätt till en likvärdig service. Ett demokratiskt samhälle bygger på social hållbarhet. Region Gotland har ett stort ansvar, genom det offentliga åtagandet, att bidra till att invånarnas grundläggande behov och att de mänskliga rättigheterna säkerställs. Vidare ska Region Gotland stödja arbetet med att inkludera alla människor. För att göra social hållbarhet tillämplig ur ett serviceperspektiv behöver Region Gotland fortlöpande definiera vilka behov och förutsättningar som finns och hur det påverkar förutsättningar och krav, vilka behöver anpassas och utformas utifrån de grupper som har störst behov.

Trots välutvecklade välfärdssystem ökar skillnaderna i hälsa på Gotland liksom i riket. Generellt skiljer det fem år i medellivslängd mellan grupper med högst och lägst utbildning. En av de mest betydelsefulla faktorerna för ett få en god och jämlik hälsa är därför att ge barn och unga en bra start i livet. Alla barn har rätt till en likvärdig utbildning. Den behöver säkerställas oavsett var man bor på Gotland, och oavsett sociala och ekonomiska hemförhållanden, ska utbildningen ha en hög kvalitet.

Antalet äldre invånare över 80 år kommer att öka, och särskilt kvinnor i högre ålder. En allt högre andel av de äldre förväntas också att finnas på landsbygden, medan andelen unga i Visby förväntas öka. Faktorer som påverkar förutsättningar för ett hälsosamt åldrande är bland annat trygghet, social service och tillgänglighet till exempelvis allmänna kommunikationer. Många äldre kommer också att ha behov av servicetjänster, vilket i sin tur också skapar arbetstillfällen.

Serviceutbudet är också en del i Gotlands förmåga att hantera kriser i form av allvarliga och extraordinära händelser och civilt försvar. Utvecklingen av servicebudet behöver därför även ske med beaktande av kris- och katastrofplaneringen. Det är också viktigt ha med ett sårbarhets- och redundansaspekter när satsningar görs på exempelvis ökad digitalisering.

#### **2.4.1 Kvalitet och kompetensförsörjning**

Inom flera serviceverksamheter finns idag utbudspunkter där befolkningsunderlaget är litet, och därtill även minskande. Frånsett att dessa inte är kostnadseffektiva är det också svårt att upprätthålla verksamhetens kvalitet. De små enheterna är sårbara och personalens ömsesidiga lärande och stöd är svårare att få till och upprätthålla. Dessutom har det visat sig vara konsekvent svårt att kompetensförsörja och rekrytera behörig personal till Gotland i allmänhet, och till de små enheterna på landsbygden i synnerhet. Detta riskerar att försämra den levererade kvaliteten i serviceverksamheten. I flera fall har möjligheten till valfrihet lett till att invånarna väljer en annan utbudspunkt än just de små enheterna, även om de ligger närmast det egna boendet. Den upplevda kvaliteten och arbetsställets placering i förhållande till boendet har stor betydelse för dessa val.

### 3 Gemensamma utgångspunkter

I uppdraget att tillhandahålla den service som är obligatorisk i rollen som kommun och region, eller som ett uttryck för en politisk ambition, måste Region Gotland förhålla sig till de utmaningar som beskrivs i föregående kapitel. Region Gotlands serviceverksamhet måste därför utvecklas så att den anpassas utifrån detta. Denna förändringsprocess måste dock ske utifrån gemensamma utgångspunkter, det vill säga utifrån en gemensam bild av de förutsättningar som råder och vad som ska åstadkommas. Annars finns det en risk för suboptimering och uteblivna effektivitets- och samordningsvinster. Förhastade beslut i ekonomiskt trängda lägen kan till exempel leda till beslut om vissa besparingar, som på längre sikt inte gynnar utvecklingen av en långsiktigt hållbar struktur för Region Gotlands service. Men en långsiktig strategi och god framförhållning ökar möjligheterna att hantera förändringsprocessen med god planering. Strategin behöver också harmonisera med och beakta den hållbara regionala utveckling som den ska bidra till.

#### 3.1 Kostnadseffektivitet och kvalitet i servicen

De förväntade ekonomiska utmaningarna ställer alltså ökade krav på att servicen är kostnadseffektiv. En av förutsättningarna för att serviceverksamheterna ska kunna bedrivas med kvalitet och effektivitet i fokus är att det finns ett tillräckligt befolkningsunderlag. När det gäller befolkningsunderlaget är det också nödvändigt att förhålla sig till att Gotland har en stor andel besökare, både i form av turister och delårsboende, som också har rätt att ta del av Region Gotlands service.

En kostnadseffektiv serviceverksamhet motiveras även av att det inte kan anses rimligt, ur ett demokrati- och rättviseperspektiv, att invånarna på Gotland ska behöva betala markant mer för en viss verksamhet än invånare i andra kommuner och regioner med likande förutsättningar. Däremot kan såväl ö-läget som den spridda bebyggelsestrukturen på Gotland föranleda ett något högre kostnadsläge. Dessutom finns det också en alternativkostnad för den serviceverksamhet som idag bedrivs. Det vill säga en högre kostnad har en undanträngningseffekt på annan verksamhet eller en möjlig skattesänkning, även om det de ekonomiska utmaningarna talar emot det senare.

En tillräckligt stor efterfrågan och en viss volym i varje serviceverksamhet är också viktigt för att kunna säkra en god kvalitet, och för att vara attraktiv som arbetsgivare. När det gäller kvalitet har Region Gotland generellt sett en tydlig målbild om god kvalitet i sin verksamhet, vilket därmed också gäller som utgångspunkt för denna strategi. En god kvalitet i den offentliga servicen är också nödvändig för en stark regional attraktionskraft. Men frågan om kvalitet är också en demokrati- och rättighetsfråga, det vill säga att invånarna ska ha rätt till samma kvalitet oavsett var på Gotland de bor, likväl som gotlänningar ska ha rätt till samma kvalitet som i resten av landet.

En gemensam utgångspunkt behöver därför vara att en verksamhet ska ha ett tillräckligt befolkningsunderlag för att kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet med kvalitet och effektivitet i fokus. För att värdera och jämföra utnyttjas de kostnadsjämförelser med jämförbara kommuner och regioner som tas fram av Sveriges kommuner och landsting. Arbetet med jämförelser från Sveriges kommuner och landsting och andra metoder för benchmarking behöver utvecklas för ökat lärande, effektivisering och utvecklad kvalitet.

### 3.2 Ett sammanhållet och inkluderande Gotland

Strategin har i uppdrag att särskilt beakta de geografiskt perifera områdena Fårö, Storsudret<sup>1</sup> och Östergarnslandet<sup>2</sup>. Samma krav på ekonomisk effektivitet kan därför inte ställas på de serviceverksamheter som bedrivs på de utbudspunkter som har till uppgift att serva dessa områden. Priset för ett sammanhållet och inkluderande Gotland är att serviceverksamheter som bedrivs inom dessa områden också får lov att kosta mer än inom övriga områden. Inte desto mindre finns det gränser för hur små verksamheter som kan tillåtas, men då inte av ekonomiska skäl. Service måste kunna levereras med erforderlig kvalitet, så att de som nyttjar servicen i dessa områden också garanteras en likvärdig kvalitet som i övrigt och i enlighet med fastställda målsättningar. Det är en demokratifråga. Särskilt viktigt är den när det gäller den utbildningsverksamhet som skolan svarar för. Ingen elev ska behöva få sämre förutsättningar i livet till följd av en bristfällig kvalitet i utbildningen. Kan inte kvaliteten garanteras till följd av verksamhetens litenhet, så är längre transporttid istället ändå att föredra.

Även södra Gotland behöver särskilt beaktas med anledning av det relativt stora avståndet i tid till Visby, Gotlands funktionella centralort, som geografiskt ligger på norra delen av ön. Södra Gotland är också den del av Gotland som enligt befolkningsprognosen har en negativ befolkningsutveckling, vilket även föranleder att särskild hänsyn tas.

En gemensam utgångspunkt behöver därför vara att servicens geografiska struktur ska bidra till att hela Gotland ska vara attraktivt för boende, besök och verksamhet. Den ska vara landsbygdssäkrad, och därmed säkerställa ett sammanhållet och inkluderande Gotland. Servicen är en del av ett system där ingen geografisk del får lämnas utan service inom skäligen tillgänglighet i tid.

### 3.3 Ökad samordning och utveckling av servicepunkter

Region Gotland är en organisation, och ska fungera som en sammanhållen sådan, även om organisationen bedriver många olika slags verksamheter. En gemensam utgångspunkt ska därför vara att Region Gotland, i möjligaste mån, samordnar de serviceverksamheter som bedrivs på en och samma plats, för att eftersträva både verksamhetsmässiga effektiviseringar och utnyttja möjligheter till synergier där så är möjligt.

Ett konkret sätt att åstadkomma detta är att utveckla ett koncept med så kallade servicepunkter på landsbygden, som samlar ett flertal verksamheter i Region Gotlands regi under ett och samma tak. I ett koncept med servicepunkter behöver dock också utveckling av metoder för att tillhandha service vara en integrerad del, i syfte att förstärka servicen på landsbygden nära invånarna och minska transportbehovet. Digitalisering av tjänster är ur detta perspektiv särskilt intressant.

En servicepunkt skulle till exempel kunna bestå följande verksamheter:

- **Bibliotek** – Biblioteken fungerar redan idag som en samlingsplats på de orter de finns, och de har en god geografisk spridning över Gotland. Kunskapsförmedling och demokratisk samhällsutveckling är också en del av bibliotekens uppdrag. Folkbiblioteken har också ett uppdrag i relation till kunskap om hur informationsteknik kan användas för kunskapsinhämtning.

<sup>1</sup> Med Storsudret avses följande socknar: Fide, Öja, Vamlingbo, Hamra och Sundre.

<sup>2</sup> Med Östergarnslandet avses följande socknar: Östergarn, Gammelgarn, Ardre, Kråkingbo och Anga.

- **Digital servicestation** – En ny servicemetod med möjlighet till att utföra digitala tjänster med ett visst handledarstöd. Genom den omfattande utvecklingen av nya digitala tjänster, inom till exempel samhällsbyggnadsområdet, skapas förutsättningar för en ökad flexibilitet och minskade krav på platsbundenhet. Ett exempel på en utvecklad tjänst skulle kunna vara digitala möten med handläggare.
- **Trygghetspunkt** – Hälso- och sjukvården har redan idag ett utveckla koncept avseende trygghetspunkter, kopplade till vårdcentralerna, för enklare åtgärder. De finns idag i Fårösund, Roma, Katthammarvik (Östergarnslandet) och Burgsvik (Storsudret).
- **Turistinformation** – Information till besökare är i mångt och mycket en samhällsinformation som i många andra kommuner är samordnade med biblioteken. En digital turistinformation på flera språk skulle tillsammans med en manuell service kunna förstärka och förbättra den information som erbjuds besökare.
- **Annan medborgarservice?**

En servicepunkt skulle också med fördel kunna innefatta vissa typer av kommersiell service, som dock inte sker i Region Gotlands regi. En utvecklad samverkan med idéburen sektor kan också vara en möjlighet. Biblioteken kan med fördel utgöra en grund för ett utvecklingsarbete med att inrätta servicepunkter. De är också en förhållandevis billig serviceverksamhet.

## 4 Serviceområden

Strategin frångår kategoriseringen av serviceorter som finns i Vision Gotland 2025 och fastställer istället serviceområden. Anledningen till detta är att det ger bättre förutsättningar för att kunna landsbygdssäkra servicen. Serviceområdena täcker in hela Gotland, såväl Visby och tätorter som landsbygd, och tillgängligheten i tid skall vara skälig inom dessa, oaktat var man bor. Mindre tätorter är viktiga som serviceorter och mötesplatser på landsbygden.

Strategin kategoriserar fyra olika nivåer på serviceområden, till vilka olika serviceverksamheter geografiskt kopplas. I de flesta fall finns också en ort inom dessa, vilken är den mest naturliga utbudspunkten. Men orten behöver inte vara utbudspunkten, då det kan finnas till exempel historiska skäl som gör att servicen redan är lokaliserad på annan plats inom serviceområdet och kanske så ska vara även framledes.

Strategin fastställer vilken typ av service som ska finnas tillgänglig för serviceområdena. Beror på befolkningsunderlag och efterfrågan så finns det olika behov av volymen på servicen, vilket innebär att det för ett serviceområde kan finnas behov av flera utbudspunkter och leverantörer inom en given serviceverksamhet. Detta har också en påverkan på serviceverksamhetens dimensionering.

Beskrivningen av serviceområden börjar med den service som ligger närmast befolkningen – med åtta serviceområden – till den service som tillhandahålls på en utbudspunkt för hela Gotland.

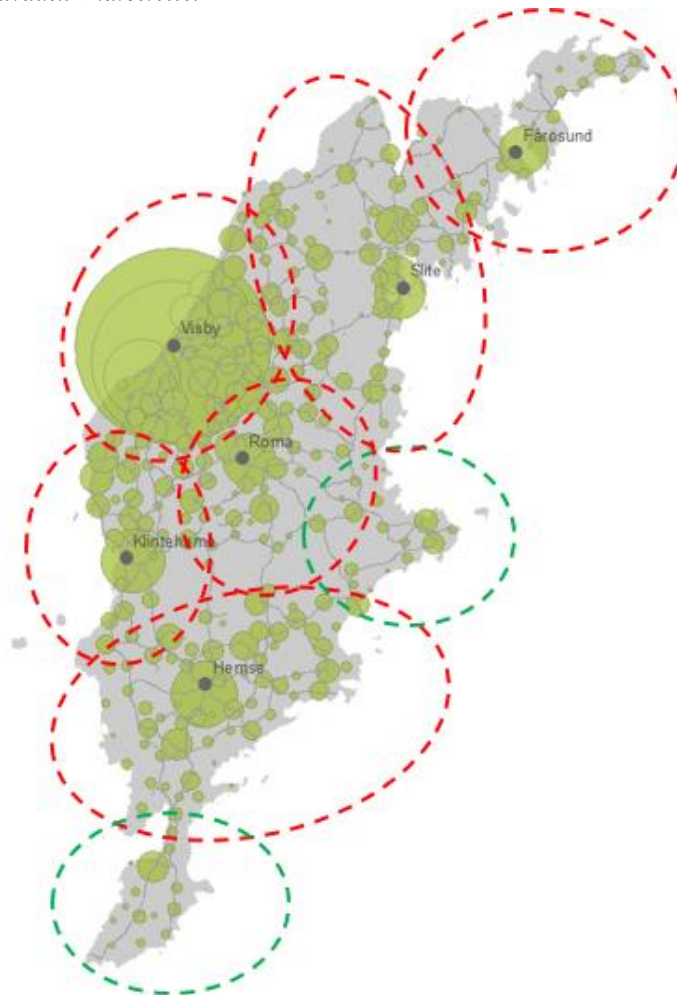
#### 4.1 Serviceområden – Närservice

Den service som ska vara allra närmast invånarna samlas i det som benämns som Närservice. Utgångspunkten för dessa serviceområden är de större orterna med mer än 750 invånare.

Två perifera områdena får dock en förhållandevis dålig täckning, och det är Storsudret och Östergarnslandet. Fårö däremot klarar sig däremot förhållandevis bra genom sin närhet till Fårösund. För att ta särskild hänsyn till dessa två områden kategoriseras också dessa som Närservice. Det är eftersträfvansvärt att de så långt som möjligt har en service i likhet med övriga, även om de inte har ett lika stort upptagningsunderlag sett till befolkning. Genom detta så kan även de mest perifera delarna av Gotland landsbygdssäkras.

Serviceverksamhet	Närservice
<b>Förskola</b>	Ja
<b>Skola F-6</b>	Ja
<b>Bibliotek</b>	Ja
<b>Äldreboende</b>	Ja
<b>Trygghetspunkt</b>	Ja
<b>Servicepunkter</b>	<i>Ja, se kapitel 3.3 Ökad samordning och utveckling av servicepunkter.</i>

Tabell 4.1. Serviceområden Närservice.

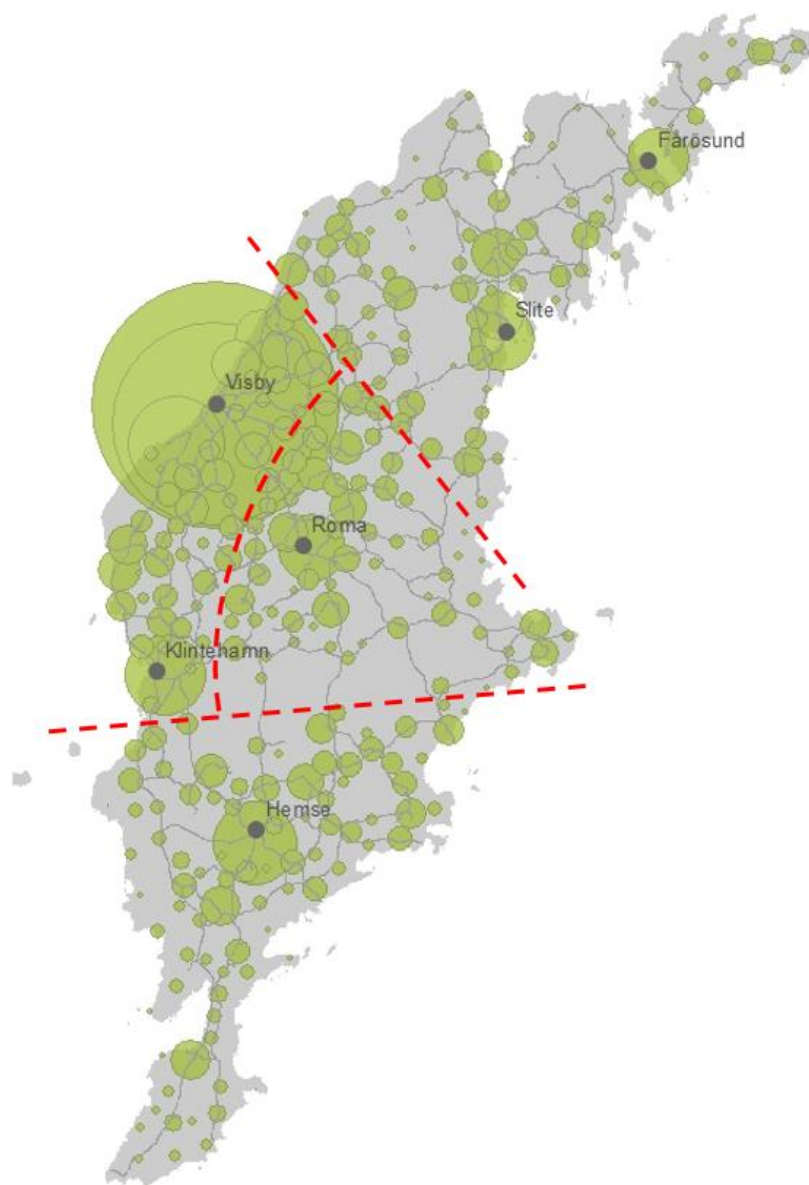


#### 4.2 Serviceområden – Fyra väderstreck

Nästa servicenivå utgår till viss del ifrån den traditionella indelningen i tredingar, vilket är en indelning som ännu idag verkar finns kvar i gotlänningarnas referensramar avseende Gotlands geografi, det vill säga uppfattningen om man bor på norra, mellersta eller södra Gotland. Indelningen i Nordertredingen (även kallad Nordret), Medeltredingen och Suddertredingen (även kallad Sudret) anpassas dock så att Gotland delas in i fyra väderstreck. Det görs framför allt genom att mellersta Gotland delas i två delar, en västlig och en östlig. Den västliga är det klart minsta området, men motiveras av att över hälften av befolkningen bor i detta område.

Serviceverksamhet	Fyra väderstreck
Högstadium	Ja
Ungdomsgård	Ja

Tabell 4.2: Serviceområden Fyra väderstreck.



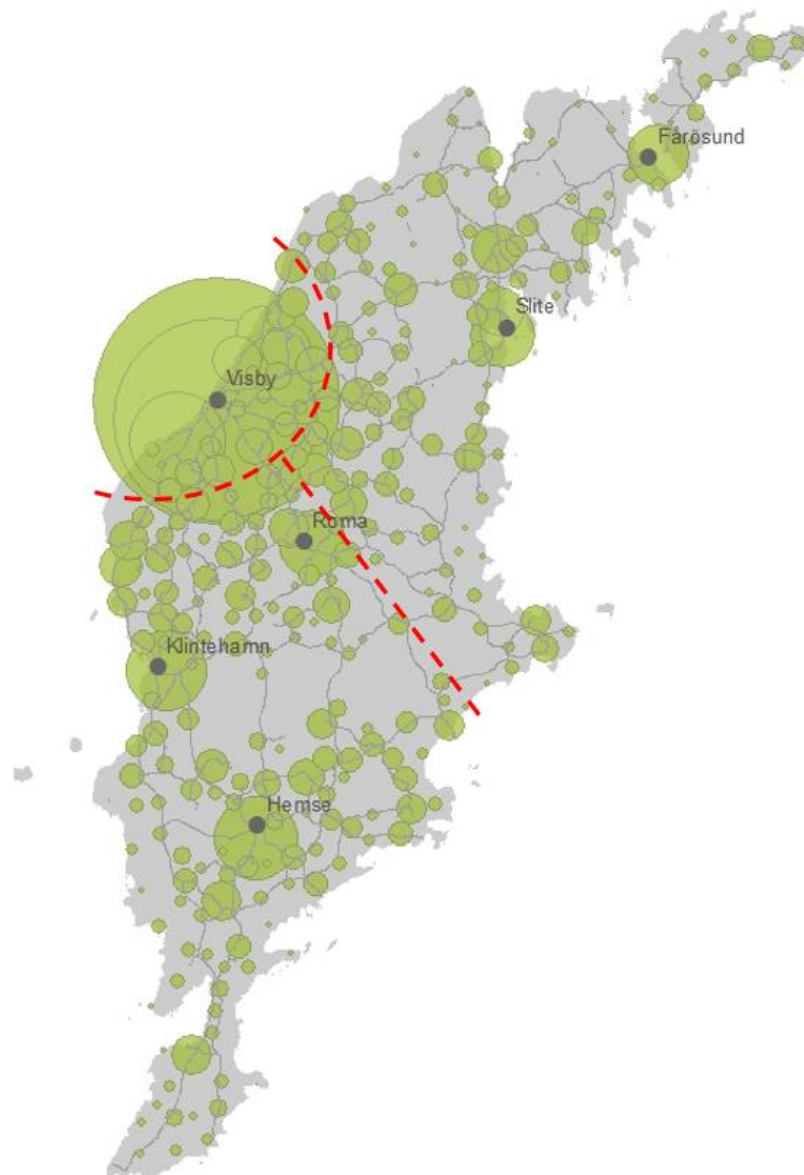


### 4.3 Serviceområden – Norra, Södra och Visby

Den tredje servicenivån delar Gotland i tre serviceområden, Norra, Södra och Visby. Viktigt att notera är dock att Gotland är en avlång region, där den funktionella centralorten ändå ligger på norra Gotland rent geografiskt. Det gör i praktiken Hemse till den näst mest kritiska serviceorten på Gotland.

Serviceverksamhet	Norra, Södra och Visby
Vårdcentral	Ja
Ishall	Ja
Badhus	Ja

Tabell 4.3. Serviceområden Norra, Södra och Visby.

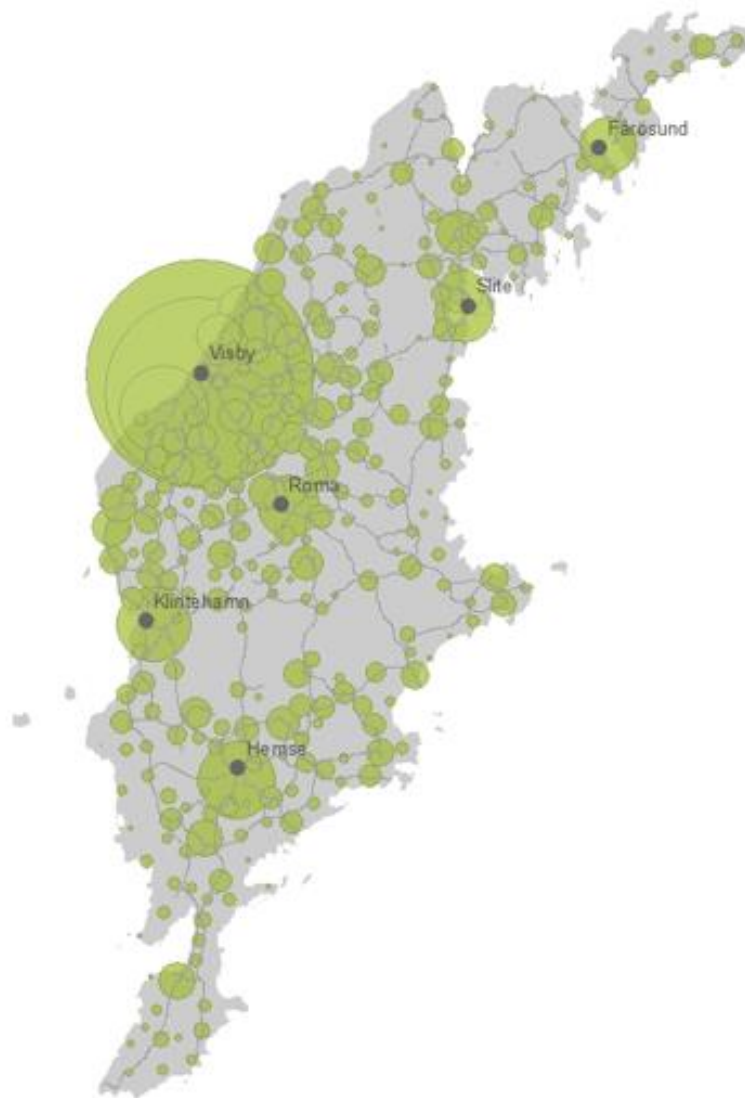


#### 4.4 Serviceområde – Hela Gotland

Den fjärde och sista servicenivån avser hela Gotland. Visby, som den funktionella serviceorten för hela Gotland, har redan idag akutsjukhus/lasarett och gymnasium som serverar hela Gotland.

Serviceverksamhet	Hela Gotland
Akutsjukhus/lasarett	Ja
Gymnasium	Ja

Tabell 4.4. Serviceområde Hela Gotland.



## 5 Strategins genomförande

Nämnderna ansvarar för att använda strategin som en planeringsförutsättning, genom att förhålla sig till dess geografiska struktur vid beslut som rör serviceverksamheternas lokalisering och utveckling. Nämndernas budgetramar i ordinarie budgetbeslut i regionfullmäktige sätter ekonomiska prioriteringar, vilka också kan påverka behovet av förändring och utveckling av serviceverksamheten. Regionstyrelsen har ansvar för att hålla samman genomförandet.

Strategin ska följas upp varje mandatperiod, och denna uppföljning ska också rapporteras till regionfullmäktige. I samband med detta ska det även fattas beslut om en eventuell revidering.

### 5.1 Optimering av och kravspecifikation av nyckelfaktorer avseende service

För att utveckla och säkerställa ett långsiktigt hållbart serviceutbud på Gotland behöver tre nyckelfaktorer avseende servicen optimeras. Det är kostnad, kvalitet och tillgänglighet i tid. Dessa hänger delvis ihop och behöver därför värderas i relation till varandra.

- **Kostnad** – Ekonomin sätter de yttersta ramarna för vad serviceverksamheterna får lov att kosta. Detta beslutas av regionfullmäktige. De förväntade ekonomiska och demografiska utmaningarna ställer krav på en ökad kostnadseffektivitet.
- **Kvalitet** – Serviceverksamhetens kvalitet, i såväl mätbar som upplevd leverans, är en viktig faktor för nöjda invånare och lokal och regional attraktionskraft. Att utveckla servicen för att kunna bibehålla en god kvalitet är därför grundläggande. I flera fall fastställer också staten kvalitetskrav inom välfärden.
- **Tillgänglighet i tid** – För att hela Gotland ska kunna vara attraktivt för boende, besökare och näringsliv behöver det säkerställas att tillgängligheten i tid till servicen är skälig och åtminstone lika god som i liknande kommuner och region, oberoende av var på Gotland man befinner sig.

Mot bakgrund av de ekonomiska utmaningarna finns det serviceverksamheter som kommer att behöva bli kostnadseffektivare. Men det ska ske på ett sätt som ändå säkerställer och stärker serviceverksamheternas bidrag till en långsiktigt hållbar regional utveckling, där hela Gotland ska vara attraktivt för boende, besök och verksamhet. Förändringen behöver därför ske på ett sätt som säkerställer en god kvalitet i serviceverksamheten och en landsbygdssäkrad serviceverksamhet, sett till tillgänglighet i tid.

Serviceverksamheter som har utbudspunkter som inte bedrivs med tillräckligt god kvalitet riskerar att hamna i en situation där invånaren istället väljer en annan utbudspunkt. Det är därför viktigt att säkerställa att serviceverksamheternas resurser och struktur möjliggör att servicen kan levereras med en kvalitet i nivå med efterfrågan och utifrån ett demokratiskt likabehandlingsperspektiv.

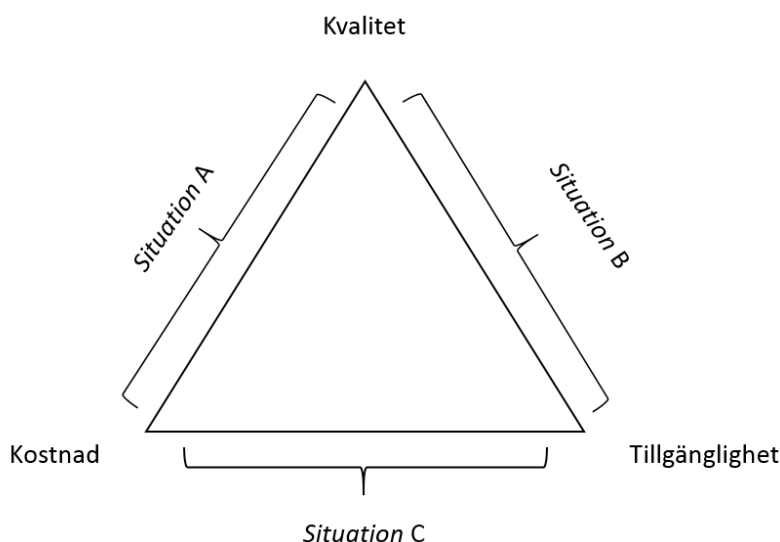
En skälig tillgänglighet i tid till serviceverksamheterna är nödvändig för att säkra förutsättningarna för en levande landsbygd på lång sikt. När det gäller flera verksamheter har dock Gotland idag en jämförelsevis hög tillgänglighet i tid samt många utbudspunkter jämfört med andra jämförbara kommuner och regioner, även om det finns stora variationer beroende på var man befinner sig på Gotland. I flera fall bedrivs verksamheterna också till en

högre kostnad än den av Sveriges kommuner och landsting beräknade referenskostnaden eller kostnaden hos jämförbara kommuner eller regioner.

Den ekonomiska utmaningen och den demografiska förändringen behöver alltså hanteras utan att riskera verksamheternas kvalitet. Snarare tvärtom genom att förbättra förutsättningar för en god kvalitet. Det innebär att serviceverksamheter måste utvecklas och förändras för att möta dessa utmaningar. Det kan delvis behöva ske genom strukturella förändringar av verksamheter, där Region Gotlands relativt sett många utbudspunkter inom vissa serviceverksamheter blir färre, men utan att riskera en skälig tillgänglighet i tid. Men det finns också andra åtgärder som kan användas för att möta utmaningarna. Det kan handla om effektivisering genom digitalisering och nya arbetssätt samt en ökad samverkan inom Region Gotland och med det omgivande samhället. En annan mycket viktig faktor är utvecklingen av kollektivtrafik och skolskjutsverksamhet. Nya och utvecklade rutter och tjänster kan kompensera ökade geografiska avstånd till servicen, så att tillgängligheten i tid inte behöver försämrats.

### 5.1.1 Modell för beslutsstöd

Nedanstående figur är en modell som beskriver hur man kan värdera och prioritera de tre nyckelfaktorerna i relation till varandra i konkreta beslutssituationer. Genom modellen kan spänningar, intressekonflikter och motsättningar belysas och diskuteras. Likväl som de möjligheter som verktygen i kapitel 5.2 erbjuder som digitalisering och nya arbetssätt samt transporter.



Figur 5.1.1. Modell för beslutsstöd (Sysner 2018).

*Situation A* är en situation där idén om kostnadseffektivitet och kvalitet står i förgrunden. Tillgänglighetsvärdet blir då relativt sett mindre viktigt och får stå tillbaka. I praktiken är detta ofta det som händer när man beslutar att centralisera och slå samman skol- eller omsorgsenheter i kommuner. Här kan dock digitalisering och nya arbetssätt samt transporter kompensera när det gäller tillgänglighet i tid.

*Situation B* är en situation då kvalitet och tillgänglighet lyfts fram som allra viktigast. I praktiken har dock alla offentliga organisationer begränsade ekonomiska resurser. Det innebär

att de som förordar Situation B rimligtvis också måste fatta andra beslut som skapar ekonomiskt utrymme att värna både kvalitet och tillgänglighet i vissa delar av verksamheten. (Strategin förordar ett par sådana situationer när den föreslår att servicen på Storsudret och Östergarnslandet får vara högre än vad som är kostnadseffektivt, eftersom tillgänglighetsvärdet är så viktigt.)

*Situation C* är en situation då kostnad och tillgänglighet ställs i förgrunden. I sådana fall kan man acceptera en lägre kvalitet, eftersom kravet på tillgänglighet uppfattas som så viktigt. I praktiken kan detta vara ett svårt alternativ, eftersom det i många avseenden inte är regionorganisationen utan staten som fastställer kvalitetskraven inom välfärden.

## 5.2 Verktyglåda för utveckling och anpassning av servicen

### 5.2.1 Strukturell effektivisering

En strukturell effektivisering sker främst genom sammanläggning av verksamheter till mer ekonomiskt effektiva och kvalitetsfrämjande storlekar. En sådan bedöms i någon mån vara nödvändig för att klara av och anpassa service utifrån den ekonomiska utmaningen och den demografiska förändringen. Det behöver också skapas ett ekonomiskt utrymme för verksamhetsutveckling genom investeringar i digitalisering och utveckling av nya arbetssätt, för att serviceverksamheterna ska kunna möta framtidens behov och krav.

En strukturell förändring ska landsbygdssäkras och ske mot bakgrund av de utmaningar, gemensamma utgångspunkter, verktyg och de serviceområden som strategi fastställer. Med hänsyn till de ekonomiska utmaningarna är det särskilt viktigt att en strukturell effektivisering föregås av en ekonomisk konsekvensanalys av effekterna till följd av en förändring. De negativa effekterna av en strukturell effektivisering på tillgänglighet i tid kan i varierade mån kompenseras med en utvecklad kollektivtrafik och skolskjutsverksamhet. Den måste därför även inkludera förändringens påverkan av transportbehoven och kostnaden för att hantera detta. Likaså måste även en förändrad miljöpåverkan beaktas.

Vid förändring av serviceverksamheternas geografiska struktur ska också följande faktorer beaktas:

- Den totala transporttiden och/eller antalet transporterade kilometer för invånarna ska minimeras, det vill säga utgångspunkten är var inom serviceområdet invånarna bor och inte dess geografiska mittpunkt.
- Samordningen med naturliga pendlingsflöden, så att servicepunkten så långt som möjligt finns lokaliserad längs dessa eller på platser där skola och arbetsställen finns i större omfattning.

### 5.2.2 Digitalisering och nya arbetssätt

Digitaliseringen i sig är inget självändamål, utan det är de möjligheter till nya tjänster och arbetssätt som den medför som är det intressanta. Genom det väl utbyggda bredbandsnätet, som idag täcker hela Gotland, finns de bästa förutsättningarna i landet när det gäller ett privat och offentligt utnyttjande av digitala tjänster. Arbetet fortskrider också med att ansluta fastigheter som av en eller annan orsak inte anslöts vid den omfattande utbyggnaden samt att stärka bredbandsnätets redundans och robusthet.

Digitaliseringen med nya tjänster och arbetssätt möjliggör en effektivisering och en kvalitetshöjning av Region Gotlands service. Historiskt sett har omfattande effektivisering endast skett när ny teknik tagits i anspråk, och vår tids nya teknik är den digitala. Det är därför viktigt att också investera i verksamhetsutveckling och nya arbetssätt för att uppnå detta. Sveriges kommuner och landsting understryker att de investeringar som görs framåt i digitalisering inte utgår från oförändrade arbetssätt, för då kommer de framtida driftskostnaderna inte kunna bäras.

### **5.2.3 Transporter**

En strukturell effektivisering, till exempel en sammanföring av verksamheter i servicepunkter, underlättar anknytningen av serviceverksamheterna till kollektivtrafiken. Det är viktigt eftersom antalet transporter ska minska och serviceverksamheterna ska kunna nås även utan bil.

Kollektivtrafikutbudet måste anpassas till framtidens behov, en utökning av utbudet är därför nödvändig. I detta sammanhang framstår de olika anspråken från resenärskategorierna som den största utmaningen. Så har till exempel arbetspendlare, skolelever eller pensionärer helt olika resebehov som behöver uppfyllas av kollektivtrafiken på bästa möjliga sätt.

Det finns tre utbudsnivåer som ska bli tydligare i framtiden: snabba stomlinjer, kompletteringslinjer (som kan vara helt eller delvis anropsstyrda) och närtrafik (anropsstyrd områdesbaserad trafik). Vidareutvecklingen kommer att ske genom att stärka stomlinjerna, där nyttan av insatserna är högst. Turerna ska avgå på samma klockslag över dagen. Kompletteringslinjerna ska i högre grad ansluta till stomlinjerna, vilket innebär att byten måste underlättas och övergångstider förkortas. Även närtrafiken ska utökas genom att den går oftare och ger möjligheter till kopplade resor genom bra anslutningar till den linjelagda trafiken. Samordningen av skolskjutsverksamhet och kollektivtrafik ska fortsätta utvecklas. Beskrivningar av målsättningar och åtgärder för utveckling av kollektivtrafiken fastställs i Region Gotlands trafikförsörjningsprogram.

### **5.2.4 Samverkan och servicepunkter**

En ökad samverkan mellan Region Gotlands verksamheter ger möjligheter till synergier mellan olika verksamhetsslag och samutnyttjande av personal, lokaler och utrustning. Det kan på så vis bidra till både ökad kvalitet och kostnadseffektivitet. Ett inrättande av servicepunkter i samband med detta är också ett sätt att ytterligare förstärka den nära servicen och bidra till en ökad attraktionskraft, såväl lokalt som regionalt. Utöver Region Gotlands verksamhet i dessa är det också angeläget att se på förutsättningarna för samverkan med civilsamhället, kommersiella aktörer och i vissa fall även möjligheter till alternativa driftsformer.