

Revisionsrapport

Granskning av arbete med verksamhetsutveckling och effektivisering

*Martin Halldén
Jenny Nordqvist*

Januari 2017

Region Gotland

Innehållsförteckning

1.	Sammanfattande bedömning och rekommendationer	2
2.	Inledning	4
2.1.	Bakgrund	4
2.2.	Revisionsfråga	4
2.2.1.	Revisionskriterier	4
2.2.2.	Kontrollmål.....	4
2.3.	Avgränsning.....	5
2.4.	Revisionsmetod	5
3.	Bakgrund till direktiv.....	6
3.1.	Verksamhetsutveckling och effektivisering.....	6
3.2.	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år.....	7
4.	Iakttagelser	9
4.1.	Centrala riktlinjer	9
4.1.1.	Verksamhetsutveckling och effektivisering	9
4.1.2.	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år.....	9
4.2.	Struktur och systematik	11
4.2.1.	Verksamhetsutveckling och effektivisering	11
4.2.2.	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år.....	11
4.3.	Kalkyler.....	12
4.3.1.	Verksamhetsutveckling och effektivisering	12
4.3.2.	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år.....	12
4.4.	Beredning i nämnd	13
4.4.1.	Verksamhetsutveckling och effektivisering	13
4.4.2.	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år.....	13
4.5.	Rapportering till RS och RF	15
4.5.1.	Verksamhetsutveckling och effektivisering	15
4.5.2.	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år.....	15
5.	Revisionell bedömning.....	17
5.1.	Avstämning mot kontrollmål	17
5.1.1.	Bedömning av kontrollmål 1.....	17
5.1.2.	Bedömning av kontrollmål 2	18
5.1.3.	Bedömning av kontrollmål 3	19
5.1.4.	Bedömning av kontrollmål 4	20
5.1.5.	Bedömning av kontrollmål 5	21
5.2.	Svar på revisionsfråga	22
5.3.	Rekommendationer.....	22

1. **Sammanfattande bedömning och rekommendationer**

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Region Gotland genomfört en granskning av nämndernas arbete med verksamhetsutveckling och effektivisering.

Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfråga:

- *Arbetar nämnder och styrelsen på ett ändamålsenligt sätt i syfte att genomföra de direktiv och uppdrag som lämnats av fullmäktige rörande effektivisering av verksamheten och ett minskat utbud i sina verksamheter?*

Efter genomförd granskning är vår bedömning att nämnder och styrelsen inte fullt ut har arbetat på ett ändamålsenligt sätt avseende direktiv *Verksamhetsutveckling och effektivisering* under perioden 2011-2016.

Vår bedömning är vidare att nämnderna och styrelsen i allt väsentligt har arbetat på ett ändamålsenligt sätt avseende *Besparingsuppdrag 170 mnkr under tre år* under 2015 och 2016.

Den sammanfattande bedömningen baseras på iakttagelser och bedömningar av de fem kontrollmålen.

Mot bakgrund av noterade iakttagelser och genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Säkerställ en tydlig projektorganisation för det fortsatta effektiviseringsarbetet under åren 2017-2019.
- Ge tydliga riktlinjer för uppföljning av de föreslagna besparingarna på nämnderna redan tidigt under 2017.
- Gör en förnyad analys av nämndernas treåriga effektiviseringsbeting inför budget 2018. Säkerställ att de olika sparbetingen är rimliga satt i relation till nämndernas budgetstorlek, standardkostnadsavvikelse och de årliga tillskott som region Gotlands resursfördelningsmodell ger till nämnderna.
- Säkerställ att samtliga nämnder som har taxor och avgifter har gjort en genomlysning av dessa.
- Säkerställ att samtliga nämnder har ett fokuserat arbete avseende att söka tillgängliga externa intäkter i form av riktade statsbidrag, återsökningar av ersättningar från Migrationsverket, EU-bidrag m.m.

- Fortsätt det arbete som har inletts med att jämföra Region Gotland med andra kommuner och landsting genom nyckeltalsanalyser.
- Skapa förutsättningar för en nämndövergripande dialog kring exempelvis utbud och lokalutnyttjande.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Regionfullmäktige har under ett antal år lämnat direktiv till nämnderna att arbeta med verksamhetsutveckling och effektivisering i syfte att minska kostnaderna med bibehållen kvalitet. Detta direktiv har fullmäktige också lämnat till nämnderna i Strategisk plan och budget för 2016-2018. I fortsättningen benämns detta direktiv *Verksamhetsutveckling och effektivisering*.

Utöver detta direktiv har också fullmäktige gett nämnderna i uppdrag att ge förslag på förändringar i utbud och på effektiviseringar. Tidsperspektivet skulle vara att arbetet skulle sättas igång 2016 och ge effekt under 2017 och 2018. Förslag skulle lämnas i februari 2016. I fortsättningen benämns detta direktiv *Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år*.

Mot bakgrund av regionens ansträngda ekonomiska situation har revisorerna i sin väsentlighet- och riskanalys prioriterat en granskning av detta område.

2.2. Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- *Arbetar nämnder och styrelsen på ett ändamålsenligt sätt i syfte att genomföra de direktiv och uppdrag som lämnats av fullmäktige rörande effektivisering av verksamheten och ett minskat utbud i sina verksamheter?*

2.2.1. Revisionskriterier

Revisionskriterier utgörs av fullmäktigebeslut, riktlinjer och övriga beslut avseende de av fullmäktige lämnade direktiven.

2.2.2. Kontrollmål

Utifrån revisionsfrågorna har följande fem kontrollmål formulerats:

- Nämnderna har erhållit tydliga centrala riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas.
- Nämnderna har skapat en struktur och systematik och åtgärdsförslagen är grupperade i olika kategorier (exempelvis: produktivitetsförbättring, minskad kvalitetsnivå, utbudsminskning).
- Kalkyler har tagits fram rörande de ekonomiska effekterna.
- Förslagen har beretts inom nämnderna.
- Rapportering har skett till regionstyrelse och regionfullmäktige.

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas till att omfatta regionstyrelsen och samtliga nämnder utom hälso- och sjukvårdsnämnden, valnämnden, överförmyndarnämnden och patientnämnden.

2.4. Revisionsmetod

Inom ramen för granskningen har intervjuer skett med:

- Regiondirektör, två koncerncontroller och kvalitetssamordnare, ledningskontoret
- Förvaltningschef och kvalitetssamordnare, kultur- och fritidsförvaltningen
- Förvaltningschef och ekonomichef, samhällsbyggnadsförvaltningen
- Förvaltningschef, verksamhetsutvecklare och ekonomichef, serviceförvaltningen
- Förvaltningschef och kvalitetschef, socialförvaltningen
- Förvaltningschef och verksamhetsutvecklare, teknikförvaltningen
- Förvaltningschef, utbildning- och arbetslivsförvaltningen

Studier av protokoll/beslut, åtgärdsförslag och kalkyler har genomförts.

Rapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

3. Bakgrund till direktiv

I granskningen undersöks två olika direktiv som har bäring på arbete med effektivisering, verksamhetsutveckling och minskat utbud. Bakgrunden till dessa förklaras nedan.

Under 2016 har arbetet med *Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år* varit nämndernas främsta fokus.

3.1. Verksamhetsutveckling och effektivisering

”Nämnderna ska aktivt arbeta med verksamhetsutveckling och effektivisering i syfte att minska kostnaderna med bibehållen kvalitet.”

Regionen har sedan 2011 arbetat med balanserad styrning och styrkort. Inom ramen för arbetet med styrkortet har fokus bland annat legat på verksamhetsutveckling och effektivisering. Detta arbete har främst fångats upp inom ett av de fem perspektiven i regionens styrkort, nämligen processperspektivet. I regionens Strategiska plan och budget för 2016 står nedanstående i kapitlet Riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt regionfullmäktiges direktiv och rekommendationer till nämnderna:

Nämnderna ska aktivt arbeta med verksamhetsutveckling och effektivisering i syfte att minska kostnaderna med bibehållen kvalitet. Fokus ska vara på att ta fram och redovisa målnivåer för verksamhetens produktivitet, kvalitet och kostnader. Nämnderna ska även redovisa förändringar över tiden och i jämförelse med andra kommuner, landsting samt nationella mål.

Detta har även tydliggjorts i direktiv tillsammans med ett antal andra direktiv:

- Nämnderna ska avsätta buffert för oförutsedda kostnadsökningar eller intäktsminskningar. Bufferten bör uppgå till en procent av nettobudgetramen i 2016 års budget. Detta är extra viktigt då regionens budgetresultat är lågt.
- Serviceförvaltningen ska tillsammans med nämnderna arbeta för effektivisering av administrativa och andra gemensamma processer för att undvika suboptimering.
- Nämnd/förvaltningsledning ska samordnat för hela förvaltningen beakta potentialen i pensionsavgångar och naturlig rörlighet i rationaliseringsarbetet.
- Nyanställning och återbesättning av tjänster ska ske med restriktivitet.
- Budgetdisciplinen ska hållas.

Regionen skulle se över styrmodellen med balanserad styrning inför den nya mandatperioden med start 2015. Detta arbete försenades, och beslut om ny styrmodell togs våren 2016. Detta har gjort att direktivet *Verksamhetsutveckling och effektivisering* har förlängts att gälla även för 2015 och 2016. I den nya styrmodellen är perspektivet processer borttaget och därmed också direktivet.

Direktivet har i praktiken fungerat som ett förhållningssätt i budgetarbetet för nämnderna, där det övergripande målet har varit att ta fram sin budget inom givna ekonomiska ramar.

3.2. Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år

”Nämnderna får i uppdrag att ge förslag på förändringar i utbudet och effektiviseringar. Tidsperspektivet ska vara att arbetet ska inledas 2016 och ge effekt under 2017 och 2018. Förslag ska arbetas fram under hösten 2015 och lämnas till ledningskontoret i februari 2016 enligt kommande anvisningar.”

Mot bakgrund av ett besvärligt ekonomiskt läge fattade regionfullmäktige beslut om detta direktiv i juni 2015, i anslutning till att beslut togs om *Strategisk plan och budget för 2016-2018*. Beslutet i regionfullmäktige i juni 2016 omfattade ett besparingsuppdrag på 170 mnkr under perioden 2017-2019.

Besparingsuppdraget gavs som ett uppdrag tillsammans med ett antal andra uppdrag:

- Regionstyrelsen får i uppdrag att anlita SKL:s analysgrupp för en genomlysning enligt upplägget nulägesanalys, framtidsanalys och ekonomistyrning. Analysgruppen ska arbeta under hösten 2015 och rapport med åtgärdsförslag ska redovisas till regionstyrelsen i februari 2016.
- Regionstyrelsen får i uppdrag att samordna och prioritera nämndernas förslag till förändringar tillsammans med åtgärdsförslag från SKL:s analysgrupp och ge ett samlat förslag på åtgärder till regionfullmäktige i juni 2016.
- Regionstyrelsen och hälso- och sjukvårdsnämnden får i uppdrag att göra en analys av gränssnittet mellan de två nämndernas uppdrag kring styrningen av hälso- och sjukvården avseende nationella och mellanregionala frågor och överenskommelser.

Arbetsgången med Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år har varit:

- Juni 2015: Beslut i regionfullmäktige om direktiv om besparingsuppdrag
- September 2015: En krisgrupp tillsattes med anledning av besparingsuppdraget.
- Februari 2016: Förslag på förändringar togs i respektive nämnd och lämnades till ledningskontoret inför budgetberedning 2017.

- Juni 2016: Beslut om *Strategisk plan och budget för 2017-2019*. I beslutet tydliggjordes att ramarna skulle minskas med 170 mnkr under perioden 2017-2019 och hur detta skulle fördelas mellan nämnderna.
- September 2016: Nämnderna återrapporterar till ledningskontoret hur man avser att genomföra uppdraget.
- November 2016: Beslut om *Strategisk plan och budget för 2017-2019*, inklusive återrapportering till regionfullmäktige hur uppdragen har hanterats i nämnderna.
- December 2016: Beslut om internbudget i respektive nämnd där nerdragningen är inarbetad.

Beslut om besparingar per nämnd 2017-2019 (mnkr) är följande:

	2017	2018	2019	Totalt
Regionstyrelsen, regionstyrelseförvaltningen	27,0	17,0	9,0	53,0
Tekniska nämnden, skattefinansierad verksamhet	5,0	7,5	7,5	20,0
Tekniska nämnden, fastighetsförvaltning	3,0	3,0	1,0	7,0
Byggnadsnämnden	2,5	1,5	1,5	5,5
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	1,5	1,5	1,5	4,5
Kultur- och fritidsnämnden	3,0	5,0	7,0	15,0
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	5,0	3,0	5,0	13,0
Barn- och utbildningsnämnden	16,0	6,0	15,0	37,0
Alla nämnder: besparing intern administration och ledning	0	7,5	7,5	15,0
Summa	63,0	52,0	55,0	170,0

Regionfullmäktige har inte beslutat om några riktade besparingar för socialnämnden och hälso- och sjukvårdsnämnden. Dessa nämnder ska hålla budget, vilket i praktiken innebär att de behöver jobba med besparingar i verksamheten.

Efter beslut om *Strategisk plan och budget* i juni 2016 kvarstod ett antal poster där beslut var taget på en övergripande nivå, men där ledningskontoret skulle återkomma med förslag på hur nämndernas budgetramar skulle justeras. Vid sakgranskning framkom att regionfullmäktige i november 2016 beslutade att justera beloppen avseende BUN och GVN i ovanstående tabell. Skälet var att ytterligare resurser behövde föras över till HSN och SON redan 2017. För BUN och GVN innebar justeringen att sparkraven flyttades från 2018 till 2017.

4. Iakttagelser

4.1. Centrala riktlinjer

4.1.1. Verksamhetsutveckling och effektivisering

Arbetet med detta direktiv har främst hanterats som ett övergripande förhållnings-sätt som nämnderna ska ha när de arbetar med sin budget för kommande år. Detta utifrån att regionen inte har haft möjlighet att kompensera nämnderna för alla kostnadsökningar beroende på demografi, löne- och prisutveckling. Målet har varit att nämnderna ska få ihop en realistisk budget.

Direktivet beskrivs inom kapitlet Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i regionens *Strategiska plan och budget*. Inom kapitlet beskrivs hur arbetet med verksamhetsutveckling och effektivisering ska bedrivas inom perspektivet processer. Utifrån detta fastställde nämnderna sina styrkort för perioden 2011-2015.

I styrkortet (i perspektivet processer) skulle nämnderna arbeta med målnivåer för verksamhetens kvalitet, produktivitet och kostnader. I intervju med regionens ekonomiavdelning på ledningskontoret framkommer att det har varit svårt att hitta bra nyckeltal för att mäta produktivitet.

I praktiken har direktivet hanterats inom ramen för det ordinarie årshjulet för budget- och uppföljningsprocessen. Nämnderna har erhållit stöd i hur arbetet ska bedrivas genom att anvisningar och mallar har getts ut till:

- Strategisk plan och budget under våren
- Internbudget under hösten
- Årsredovisning och bokslut under hösten

Även nämndernas styrkort har under perioden 2011-2015 redovisats i gemensamma mallar. För det nya styrsystemet pågår en utveckling av mallar och riktlinjer.

De intervjuade gjorde ingen koppling mellan direktivet och processperspektivet i styrkorten.

4.1.2. Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år

Region Gotland skapade under 2015 en politisk krisgrupp under ledning av regionstyrelsens ordförande. Krisgruppen fick i uppdrag av regionstyrelsen att ta fram åtgärder för att långsiktigt minska de budgeterade nettokostnaderna. Krisgruppen levererade en slutrapport i maj 2016, där de presenterade en inriktning för besparingar på 200 mnkr under 2017-2019. I rapporten presenterades förslag till besparingsuppdrag per nämnd. Beloppen reviderades i

samband med beslut om *Strategisk plan och budget för 2017-2019* i juni 2016. Därefter inleddes förvaltningarnas arbete med att realisera besparingarna. Krisgruppen upplöstes efter att slutrapporten hade levererats. Andra grupperingar, ibland benämnda krisgrupper, har därefter skapats inom de olika nämnderna.

Vid intervjuer framkommer att förvaltningarna har upplevt att den centrala styrningen i samband med genomförande direktivet har varit tydlig såtillvida att budskapet om att besparingar ska göras är tydligt. Det har fattats tydliga politiska beslut om hur stora besparingar som ska göras på de olika nämnderna.

Styrningen upplevs å andra sidan som svag då nämnderna inledningsvis exempelvis inte fick någon ram för hur mycket som skulle sparas. Under processens gång har beloppens storlek förtydligats. Nämnderna har inte fått några preciserade anvisningar, riktlinjer eller mallar för hur effektiviseringen ska göras, vilken verksamhet som ska omfattas eller vilket utbud som ska prioriteras respektive minska.

Samtidigt framförs i intervjuerna att direktivet ständigt har varit på ledningsgruppens agenda, och att man där är överens om vikten av fokus på direktivet.

Vid intervju med ledningskontoret och serviceförvaltningen framkommer att det var en medveten strategi från krisgruppen att inledningsvis gå ut med ett brett direktiv som innebar att förvaltningarna skulle inventera vilka olika möjligheter som fanns inom sina verksamheter att hitta besparingar genom utbudsminskningar. Att redan inledningsvis ge besked om hur stora belopp var och en skulle spara riskerade att begränsa arbetet. Att sätta sparbetings storlek i förhållande till nämndens storlek (till exempel budgetomslutning eller antal anställda) uppfattades som begränsande. I ett senare skede i processen har dock effektiviseringskravets storlek fastställts för respektive nämnd.

Det stöd förvaltningarna har fått från serviceförvaltningen upplevs olika. Det framförs bland annat i intervjuerna att det centrala stödet vad gäller ekonomstöd har försvårats av att det under en tid har varit stor omsättning på ekonomer på serviceförvaltningen.

Koncernledningsgruppen har fungerat som en förvaltningsövergripande arbetsgrupp. Gruppen har haft två särskilda möten under hösten 2016 kring besparingsuppdraget varav ett möte tillsammans med samtliga nämndsordföranden. Frågan har också funnits med på koncernledningsgruppens agenda vid ett flertal tillfällen under året.

Kultur- och fritidsförvaltningen har upplevt en viss svårighet i genomförandet av sitt besparingsuppdrag, då det behövde synkroniseras med arbetet med en översyn av politiker- och förvaltningsorganisationen för kultur- och fritidsverksamheten som skulle genomföras av regionstyrelsen. Förvaltningschef och nämndsordförande har dock löpande varit informerade om regionstyrelsens arbete.

4.2. Struktur och systematik

4.2.1. Verksamhetsutveckling och effektivisering

Det har inte skett någon strukturerad återredovisning av direktivet till regionstyrelse och regionfullmäktige i termer av vidtagna åtgärder och vilka ekonomiska effekter dessa har fått. Det har inte ställts några sådana krav från ledningskontoret.

Vid intervjuer framkommer dock att det på tjänstemannanivå har varit en ständigt pågående dialog kring möjligheter till effektivisering i verksamheterna. De intervjuade representanterna för förvaltningarna framför även att nämnderna i sitt årliga budgetarbete har genomfört effektiviseringar i och med att man inte har fått full kompensation för demografi, löne- och prisökningar.

Därtill framkommer det vid sakgranskning att en indirekt uppföljning av direktivet sker i samband med den årliga kvittensen av årets budget, som genomförs vid ett möte mellan regionstyrelsens ordförande, nämndsordförande, regiondirektör, ekonomidirektör och förvaltningschef.

4.2.2. Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år

Nämnderna har grupperat sina respektive åtgärdsförslag enligt följande:

Nämnd	Produktivitetsförbättring	Minskad kvalitetsnivå	Utbudsminskning	Intäktsökningar	Gruppering saknas
TN	X		X	X	
RS	X	X	X		
GVN			X		
KFN			X		
SON			X		
BN					X
MHN					X
BUN					X

Tekniska nämndens (TN) åtgärder är tydligt grupperade i utbudsminskning, intäktsökningar och produktivitetsförbättringar (kallade "Effektiviseringar"). Ett antal förslag är kategoriserade som "Övrigt" och berör bland annat skolor, parkskötsel och en bilpool. Det lyfts fram att dessa åtgärder berör andra nämnder/förvaltningar och att de innebär en besparings/effektiviseringspotential.

En tjänsteskrivelse från serviceförvaltningen 2016-02-24 berör regionstyrelsen (RS) och innehåller åtgärder grupperade som utbudsminskning och produktivitetsförbättring. I det underliggande materialet framkommer att besparingsförslagen är grupperade efter ett flertal typer, bland annat utbudsminskning och effektivisering.

Såväl gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens (GVN) som kultur- och fritidsnämndens (KFN) åtgärder innebär uteslutande utbudsminskningar, exempelvis av bibliotek, utbildningsutbud och ishallar. Detsamma gäller socialnämndens (SON) vars åtgärder är inte heller grupperade; i protokoll från

nämndens möte 2016-02-10 framkommer att besparingarna enbart handlar om utbudsminskning såsom avveckling och avgränsning av insatser och verksamhet.

Byggnadsnämndens (BN) samt *miljö- och hälsoskyddsnämndens* (MHN) förslag är inte grupperade enligt ovan angivna kategorier, men det framkommer i protokoll (2016-02-24 och 2016-02-25) att åtgärderna handlar om produktivitetsförbättring och intäktsökningar genom mer ändamålsenliga taxor, en effektivisering av förvaltningens organisation samt utveckling av www.gotland.se.

Av protokoll från *barn- och utbildningsnämndens* (BUN) arbetsutskott 2016-02-17 framkommer fyra åtgärdsförslag. Förslagen saknar gruppering, men berör produktivitetsförbättring och utbudsminskning.

4.3. Kalkyler

4.3.1. Verksamhetsutveckling och effektivisering

Det har inte funnits några kalkyler att ta del av inom ramen för detta direktiv.

4.3.2. Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år

I *barn- och utbildningsnämndens* internbudget 2017 finns en sammanställning över besparingsåtgärder på 16 miljoner kronor. Besparingsåtgärderna handlar bland annat om att stänga förskolor och att minska grundbelopp eller ramar för olika skolformer. Det saknas dock kalkyler som tydliggör hur beloppet har räknats fram för exempelvis särskolan, vars ram ska minskas med 200 tkr. Vid intervju framkommer att man främst har utgått från historiska ekonomiska data och senast prognostiserade utfall.

I *gymnasie- och vuxenutbildningsnämndens* internbudget 2017 framkommer besparingar på totalt 5 miljoner kronor för 2017. Besparingarna berör grundbeloppet för gymnasiet och dess utbud, ramen för folkhögskolan (avseende vuxenutbildning) samt upphandlad vuxenutbildning. Internbudgeten innehåller beräkningar gällande grundbeloppet på gymnasiet och en hänvisning till GVN 2015-12-02 som då beslut fattades om avveckling av gymnasieskolans utbildningsutbud 2016/2017. Vid intervju framkommer att man främst har utgått från historiska ekonomiska data och senast prognostiserade utfall.

Kultur- och fritidsnämndens internbudget 2017 innehåller besparingar på cirka 3,9 miljoner kronor för 2017. Besparingarna innebär såväl nedläggningar som nedskärningar av verksamhet samt intäkter (höjda badavgifter). Närapå hälften av besparingarna är en effekt av beslut som fattades 2016. Förvaltningens beräkningsunderlag är omfattande och en konsekvensanalys har gjorts avseende flera besparingsåtgärder.

Byggnadsnämnden och *miljö- och hälsoskyddsnämnden* har en gemensam kalkyl där det tydligt framgår hur effektiviseringar i form av nytt timpris, ny taxemodell samt ökad effektivitet har räknats fram.

Socialnämnden har upprättat en handlingsplan med effektiviseringar nedbrutet på respektive åtgärd. Det framkommer dock inte hur de olika effektiviseringarna har räknats fram.

Tekniska nämnden har inga nedtecknade kalkyler. Bedömningen har istället gjorts utifrån historiska fakta. I de fall en verksamhet avvecklas helt har budgeterat belopp för 2016 använts som underlag.

Regionstyrelsen har en tydlig kalkyl för effektivisering, kvalitetssänkning och utbudsminskning avseende serviceförvaltningen.

4.4. Beredning i nämnd

4.4.1. Verksamhetsutveckling och effektivisering

Nämnderna har som beskrivits tidigare arbetat med direktivet inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. Nämnderna har där årligen i februari/mars tagit beslut om nämndens underlag till regionens Strategiska plan och budget för kommande treårsperiod. Nämnderna har även årligen (i normalfallet i november) beslutat om internbudget för kommande år där effektiviseringar ska ha inarbetats. Nämnden har därtill beslutat om dess styrkort med tillhörande framgångsfaktorer, målnivåer och mätningar.

4.4.2. Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år

Vid granskning av nämndsprotokoll och vid intervjuer framkommer att det har pågått och pågår ett gediget arbete på nämnds- och förvaltningsnivå för att åstadkomma effektiviseringar och/eller utbudsminskningar.

Vid intervjuer uttrycker förvaltningarna att de har kommit olika långt i processen och uttrycker olika grader av möjlighet att nå sitt mål. Flera förvaltningar efterlyser en politisk riktning och ambition som stöd i arbetet. Vid intervjuer med exempelvis kultur- och fritidsförvaltningen framkommer därtill att ett nämndöverskridande arbete hade möjliggjort effektiviseringar kring exempelvis lokalförsörjning och administrativt stöd på kommunnivå.

Arbetet med att ta fram effektiviseringsåtgärder och utbudsminskningar har skett inom respektive nämnd. Hur det konkreta arbetet har sett ut varierar mellan nämnderna;

- Inom *teknikförvaltningen* och *kultur- och fritidsförvaltningen* har särskilda arbetsgrupper tillsatts för att ta fram åtgärdsförslag. Inom kultur- och fritidsnämnden har arbetsgruppen via förvaltningschefen även haft i uppdrag att förankra åtgärderna inom förvaltningen.
- Inom *utbildnings- och arbetslivsförvaltningen* (avseende barn- och utbildningsnämnden samt gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden) har det inte funnits någon särskild gruppering för att ta fram förslag. Förvaltningsledningen har tagit fram förslag i dialog med nämnden via ordförande och inom ramen för arbetsutskotten.

- *Socialförvaltningen och samhällsbyggnadsförvaltningen* har arbetat själva med att ta fram förslag. Förslagen har därefter presenterats för respektive nämnd(er).

I nämndsprotokoll från februari 2016 framkommer följande beslut:

- *Barn- och utbildningsnämnden 2016-02-17*: Beslut att godkänna underlaget för besparingar och överlämna detta till RS för vidare behandling och beslut av RF.
- *Byggnadsnämnden 2016-02-03*: Beslut att återremittera ärendet (Strukturella besparingar) till förvaltningen för vidare handläggning. Byggnadsnämnden gav arbetsutskottet delegation att fatta beslut i ärendet.
- *Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2016-02-17*: Beslut att fastställa förslag till strukturella anpassningar om totalt 6 391 000 kr för 2017-2018.
- *Kultur och fritidsnämnden 2016-02-09*: Beslut att godkänna underlag för besparingar samt skicka vidare till RS för vidare behandling och beslut i RF.
- *Miljö- och hälsoskyddsnämnden 2016-02-09*: Beslut att återremittera ärendet (Strukturella besparingar) till förvaltningen för vidare handläggning. Nämnden beslutade även att ge ordförande delegation att tillsammans med förvaltningen fastställa underlag till besparingsuppdrag 2016-2018 (inför 24 februari 2016).
- *Socialnämnden 2016-02-10*: Förvaltningen redovisade möjliga kostnadsminskningar utifrån slutsatser från nämndens ekonomigrupp. Förvaltningen hade kommenterat ekonomigruppens förslag utifrån ekonomiska effekter, men även utifrån perspektiven brukare, medarbetare och processer. Förslagen hade diskuterats i förvaltningsledning, på avdelningsnivå och i vissa fall även på enhetsnivå. Frågor hade även diskuterats med brukarorganisationer.
- *Tekniska nämnden 2016-02-17*: Förvaltningen lämnade besparingsförslag i skrivelsen *Förslag på åtgärder, syftande för att sänka nettokostnaderna*, enligt uppdrag från "Besparingsuppdrag 2016-2018, RF 150615 § 181." I förvaltningens skrivelse fanns kommentarer till åtgärderna. Tekniska nämnden överlämnade förvaltningens förslag och majoritetens tillägg till besparingar och effektiviseringar till regionstyrelsen.

I protokoll från fyra nämndsammanträden i september och oktober framkommer beslut att skicka underlag för redovisning till regionstyrelsen/ledningskontoret:

- *Barn- och utbildningsnämnden 2016-09-20*: Beslut att skicka tjänsteskrivelse till RS/ledningskontoret som nämndens redovisning av uppdraget kring besparingar. Förvaltningen gavs i uppdrag att genomföra en fördjupad utredning avseende samlad skoldag.

- *Byggnadsnämnden 2016-10-05*: Beslut att godkänna handlingsplan för besparingsuppdrag på totalt 10 miljoner fördelad på 4 miljoner 2017, 3 miljoner 2018 och 3 miljoner 2019. Nämnden uppmanade förvaltningen att tidsätta de olika delprojekten.
- *Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden 2016-09-23*: Beslut att skicka tjänsteskrivelse till RS/ledningskontoret som nämndens redovisning av uppdraget kring besparingar.
- *Kultur och fritidsnämnden 2016-09-20*: Beslut att godkänna redovisningen av uppdraget och skicka vidare detta till RS för behandling i samband med budgetavstämning. Det framkommer också att nämnden har återupptagit arbetet med en ekonomisk grupp vilken i samarbete med kultur- och fritidsförvaltningen arbetar med besparingsuppdraget.
- *Miljö- och hälsoskyddsnämndens arbetsutskott 2016-10-04*: Delegationsbeslut att godkänna handlingsplan för besparingar gällande samhällsbyggnadsförvaltningen. På nämndens möte 2016-10-25 fattades beslut att ge förvaltningen i uppdrag att ta fram en reviderad projektplan för tidsättning av delprojekten.

Regionstyrelsens uppdrag att spara i sin egen förvaltning har presenterats på regionstyrelsens arbetsutskott 2016-10-13 – 14, samt på regionstyrelsen 2016-10-27.

4.5. Rapportering till RS och RF

4.5.1. Verksamhetsutveckling och effektivisering

Nämnderna har beslutat om nämndens underlag till Strategisk plan och budget i februari/mars årligen. Underlaget har använts av ledningskontoret i regionstyrelsens budgetberedning för regionens övergripande Strategiska plan och budget. Nämndernas underlag till Strategisk plan har i sin helhet gått med till regionfullmäktige i juni i samband med beslut om Strategisk plan och budget.

Någon specifik återredovisning av vidtagna åtgärder med anledning av direktivet har inte gjorts.

4.5.2. Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år

Nämnderna fick i uppdrag att lämna underlag till ledningskontoret i februari 2016. Samtliga nämnder gjorde detta. Regionstyrelsen använde detta som underlag till framtagande av Strategisk plan och budget 2017-2019 i juni 2016, vilken beslutades av regionfullmäktige samma månad. Inom ramen för detta beslut fick nämnderna i uppdrag att inför budgetavstämningen återkomma med en lägesrapport av respektive uppdrag till ledningskontoret. Rapporten återfinns som informationsunderlag i ärendet Strategisk plan och budget 2017-2019 på regionstyrelsens sammanträde 2016-10-27. Information om samtliga nämnders internbudgetar kom

till regionfullmäktige i december 2016. Varje nämnds budget är en konsekvens av beslutade besparingar.

5. *Revisionell bedömning*

5.1. *Avstämning mot kontrollmål*

5.1.1. *Bedömning av kontrollmål 1*

Har nämnderna erhållit tydliga centrala riktlinjer för hur arbetet ska bedrivas?

Verksamhetsutveckling och effektivisering: Riktlinjerna som gavs i Strategisk plan och budget har varit av generell karaktär. Det finns dokument, till exempel Strategisk plan för verksamhetsutveckling, som ger stöd till nämnderna i sitt arbete med sina styrkort. Det har även tagits fram anvisningar och mallar för nämndernas underlag till regionens Strategiska plan och budget.

Ambitionerna att kunna redovisa mätningar avseende produktivitet och effektivitet i verksamheterna var höga när styrkortet formulerades. Det har dock inte ställts krav på en strukturerad återredovisning av direktivet, varför det är svårt att bedöma om önskade effekter har uppnåtts.

Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år: Utifrån förutsättningen att det skulle göras en bred analys av möjligheter till besparingar är det rimligt att inga belopp per nämnd gavs inledningsvis.

Riktlinjerna kunde dock ha varit tydligare avseende vilka typer av besparingar som skulle prioriteras. Den redovisning av nämndernas förslag som vi har tagit del av är inte enhetligt utformad mellan nämnderna, med fastställda mallar, vilket gör det svårt att bedöma om det har funnits någon nämndövergripande dialog, och om alla nämnder har gjort sin analys utifrån samma förutsättningar.

Bedömning: Delvis uppfyllt

5.1.2. Bedömning av kontrollmål 2

Har nämnderna skapat en struktur och systematik och är åtgärdsförslagen grupperade i olika kategorier?

Verksamhetsutveckling och effektivisering: Struktur för redovisning av direktivet har till del funnits inom ramen för arbetet med nämndernas styrkort. Ingen specifik återredovisning har gjorts eller efterfrågats i nämndernas budgetar avseende effektiviseringar.

Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år: Nämnderna har inte använt sig av en gemensam struktur vid redovisning av sina förslag, vilket gör det svårt att bedöma om nämnderna har gjort sina analyser utifrån liknande förutsättningar. Har exempelvis de nämnder som inte har redovisat några möjligheter att ta in mer intäkter analyserat detta?

Nämnd	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år
BN	Delvis uppfyllt Åtgärderna saknar gruppering, men handlar om produktivitetsförbättring och intäktsökningar.
BUN	Delvis uppfyllt Åtgärderna saknar gruppering, men handlar om produktivitetsförbättring och utbudsminskning.
GVN	Delvis uppfyllt Åtgärder faller under kategorin utbudsminskningar. Det framkommer inte att åtgärder inom andra kategorier har övervägts och det saknas en motivering till varför andra åtgärder eventuellt har avfärdats.
KFN	Delvis uppfyllt Åtgärder faller under kategorin utbudsminskningar. Det framkommer inte att åtgärder inom andra kategorier har övervägts och det saknas en motivering till varför andra åtgärder eventuellt har avfärdats.
MHN	Delvis uppfyllt Åtgärderna saknar gruppering, men handlar om produktivitetsförbättring och intäktsökningar.
SON	Delvis uppfyllt Åtgärder faller under kategorin utbudsminskningar. Det framkommer inte att åtgärder inom andra kategorier har övervägts och det saknas en motivering till varför andra åtgärder eventuellt har avfärdats.
RS	Uppfyllt Ja, åtgärder är grupperade i tre kategorier.
TN	Uppfyllt

	Ja, åtgärder är grupperade i tre kategorier.
--	--

Sammanvägd bedömning av kontrollmål: Delvis uppfyllt

5.1.3. *Bedömning av kontrollmål 3*

Har kalkyler tagits fram rörande de ekonomiska effekterna?

Verksamhetsutveckling och effektivisering: Arbetet har bedrivits inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. Några specifika kalkyler har som regel inte redovisats inom ramen för nämndernas budgetförslag.

Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år: Se tabell nedan.

Nämnd	Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år
<i>BN</i>	Uppfyllt BN och MHN har en gemensam kalkyl där det tydligt framgår hur effektiviseringar har räknats fram.
<i>BUN</i>	Delvis uppfyllt I internbudget 2017 finns en sammanställning över besparingsåtgärder på 16 miljoner kronor. Det saknas kalkyler som tydliggör hur beloppen har räknats fram. Vid intervju framkommer att man främst har utgått från historiska ekonomiska data och senast prognostiserade utfall.
<i>GVN</i>	Uppfyllt I internbudget 2017 framkommer besparingar på totalt 5 miljoner kronor för 2017. Internbudgeten innehåller beräkningar gällande grundbeloppet på gymnasiet och dess utbildningsutbud 2016/2017. Vid intervju framkommer att man främst har utgått från historiska ekonomiska data och senast prognostiserade utfall.
<i>KFN</i>	Uppfyllt Internbudget 2017 innehåller besparingar på cirka 3,9 miljoner kronor för 2017. Närapå hälften av besparingarna är en effekt av beslut som fattades 2016. Beräkningsunderlaget är omfattande och en konsekvensanalys har gjorts avseende flera besparingsåtgärder.
<i>MHN</i>	Uppfyllt BN och MHN har en gemensam kalkyl där det tydligt framgår hur effektiviseringar har räknats fram.
<i>SON</i>	Ej uppfyllt SON har upprättat en handlingsplan med effektiviseringar. Det framkommer dock inte hur de olika effektiviseringarna har räknats fram.
<i>RS</i>	Uppfyllt RS har en tydlig kalkyl för effektivisering, kvalitetssänkning och

	utbudsminskning avseende serviceförvaltningen.
<i>TN</i>	Delvis uppfyllt TN har inga nedtecknade kalkyler. Bedömningen har gjorts utifrån historiska fakta. I de fall en verksamhet avvecklas helt har budgeterat belopp för 2016 använts som underlag.

Sammanvägd bedömning av kontrollmål: Delvis uppfyllt

5.1.4. Bedömning av kontrollmål 4

Har förslagen beretts inom nämnderna?

Verksamhetsutveckling och effektivisering: Arbetet har bedrivits inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. Nämnderna har beslutat om underlag för strategisk plan och budget samt internbudget årligen, där eventuella effektiviseringsförslag har arbetats in.

Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år: Nämnderna har berett sina förslag såväl under våren som hösten 2016.

<i>Nämnd</i>	<i>Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år</i>
<i>BN</i>	Uppfyllt Förslag har tagits fram av samhällsbyggnadsförvaltningen och därefter presenterats för nämnden. BN fattade beslut i ärendet 2016-02-03 och 2016-10-05.
<i>BUN</i>	Uppfyllt Förvaltningsledningen har tagit fram förslag i dialog med nämnden via ordförande och inom ramen för arbetsutskotten. BUN fattade beslut i ärendet 2016-02-17 och 2016-09-20.
<i>GVN</i>	Uppfyllt Förvaltningsledningen har tagit fram förslag i dialog med nämnden via ordförande och inom ramen för arbetsutskotten. GVN fattade beslut i ärendet 2016-02-17 och 2016-09-23.
<i>KFN</i>	Uppfyllt Inom kultur- och fritidsförvaltningen har en särskild arbetsgrupp tillsatts för att ta fram åtgärdsförslag. Arbets-gruppen har även haft i uppdrag att förankra åtgärderna inom förvaltningen. KFN fattade beslut i ärendet 2016-02-09 och 2016-09-20.
<i>MHN</i>	Uppfyllt Förslag har tagits fram av samhällsbyggnadsförvaltningen och därefter presenterats för nämnden. MHN fattade beslut i ärendet 2016-02-09, 2016-10-04 och 2016-10-25.
<i>SON</i>	Uppfyllt

	Förslag har tagits fram av förvaltningen och därefter presenterats för nämnden. SON fattade beslut i ärendet 2016-02-10.
<i>RS</i>	Uppfyllt Förslag har tagits fram av ledningskontoret och serviceförvaltningen och har därefter presenterats på regionstyrelsen i september. Redovisningen har varit underlag för beslut om Strategisk plan och budget på RS 2016-10-27.
<i>TN</i>	Uppfyllt Inom teknikförvaltningen har en särskild arbetsgrupp tillsatts för att ta fram åtgärdsförslag. TN fattades beslut i ärendet 2016-02-17.

Sammanvägd bedömning av kontrollmål: Uppfyllt

5.1.5. Bedömning av kontrollmål 5

<i>Har rapportering skett till regionstyrelse och regionfullmäktige?</i>
--

Verksamhetsutveckling och effektivisering: Nämndernas underlag till Strategisk plan och budget utgör underlag för regionstyrelsens förslag till Strategisk plan och budget årligen i juni. Underlagen går med i ograverat skick till regionfullmäktige i samband med beslut om Strategisk plan och budget. Även nämndernas internbudgetar går till regionfullmäktige som information årligen i december. Nämndernas styrkort har också redovisats i såväl regionstyrelse som regionfullmäktige.

Besparingsuppdrag 170 mnkr på tre år: Nämndernas underlag har gått till regionstyrelsen som underlag till *Strategisk plan och budget för 2017-2019*. En återrapporering av hur nämnderna avsåg att fullgöra sina uppdrag under perioden 2017-2019 togs upp i regionstyrelsen och regionfullmäktige i oktober respektive november 2016.

Sammanvägd bedömning av kontrollmål: Uppfyllt

5.2. Svar på revisionsfråga

Granskningen syftade till att besvara följande revisionsfråga:

- *Arbetar nämnder och styrelsen på ett ändamålsenligt sätt i syfte att genomföra de direktiv och uppdrag som lämnats av fullmäktige rörande effektivisering av verksamheten och ett minskat utbud i sina verksamheter?*

Efter genomförd granskning är vår bedömning att nämnder och styrelsen inte fullt ut har arbetat på ett ändamålsenligt sätt avseende direktiv *Verksamhetsutveckling och effektivisering* under perioden 2011-2016.

Vår bedömning är vidare att nämnderna och styrelsen i allt väsentligt har arbetat på ett ändamålsenligt sätt avseende *Besparingsuppdrag 170 mnkr under tre år* under 2015 och 2016.

Den sammanfattande bedömningen baseras på iakttagelser och bedömningar av de fem kontrollmålen.

5.3. Rekommendationer

Mot bakgrund av noterade iakttagelser och genomförd granskning lämnar vi följande rekommendationer:

- Säkerställ en tydlig projektorganisation för det fortsatta effektiviseringsarbetet under åren 2017-2019.
- Ge tydliga riktlinjer för uppföljning av de föreslagna besparingarna på nämnderna redan tidigt under 2017.
- Gör en förnyad analys av nämndernas treåriga effektiviseringsbeting inför budget 2018. Säkerställ att de olika sparbetingen är rimliga satt i relation till nämndernas budgetstorlek, standardkostnadsavvikelse och de årliga tillskott som region Gotlands resursfördelningsmodell ger till nämnderna.
- Säkerställ att samtliga nämnder som har taxor och avgifter har gjort en genomlysning av dessa.
- Säkerställ att samtliga nämnder har ett fokuserat arbete avseende att söka tillgängliga externa intäkter i form av riktade statsbidrag, återsökningar av ersättningar från Migrationsverket, EU-bidrag m.m.
- Fortsätt det arbete som har inletts med att jämföra Region Gotland med andra kommuner och landsting genom nyckeltalsanalyser.
- Skapa förutsättningar för en nämndövergripande dialog kring exempelvis utbud och lokalutnyttjande.

2017-01-31

Martin Halldén

Projektledare

Carin Hultgren

Uppdragsledare