

Utlåtande Rotel I (Dnr KS 2020/275)

Extern granskning för att utreda effekterna av krav på generella effektiviseringar

Motion av Clara Lindblom m.fl. (V)

Kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.
Motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Clara Lindblom m.fl. (alla V) har väckt en motion i kommunfullmäktige. I motionen föreslås att kommunfullmäktige beslutar om en stadsövergripande extern utvärdering av hela processen i staden med generella effektiviseringar, från val av metod och bedömd besparingspotential till uppföljning av resultatet och utvärdering av konsekvenserna.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden, utbildningsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB, Akademikerförbundet SSR Stockholms stad, Kommunal Stockholm, Tankesmedjan Balans och Vision Stockholms Stad. Kommunal Stockholm har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret bedömer att stadens styrsystem är tillräckligt och avstyrker därmed motionens förslag.

Arbetsmarknadsnämnden har svårt att för egen del fullt ut bedöma behovet av en sådan utvärdering som föreslås i motionen, men kan konstatera att mer riktade besparingar på ett sätt skulle kunna ge en större transparens – men också minskad flexibilitet.

Kulturnämnden ställer sig positiva till en extern utvärdering av nuvarande system med generell effektivisering som budgetverktyg, eftersom utvärdering av arbetssätt alltid är bra.

Utbildningsnämnden gör en samlad bedömning att staden i dag har ett antal verktyg för planering och uppföljning av verksamheten, som utgör tillräckliga underlag för politiska prioriteringar av resurser.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd menar att det kan vara svårt att se vilken nytta staden skulle ha av en sådan utvärdering som motionären föreslår. Kraven på effektivisering av verksamheter har kommit utifrån olika utgångspunkter vid skilda tidpunkter. Frågan är om dessa krav är möjliga att jämföra.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd menar att de generella effektiviseringarnas inverkan på den totala budgeten bör ses i ett sammanhang tillsammans med övriga påverkansfaktorer.

Östermalms stadsdelsnämnd bedömer att det skulle vara en grannliga uppgift, även för en extern utredare, att genomföra stadsövergripande utvärdering av processen med generella effektiviseringar, men om en sådan kan leda till lärande och eller fördjupad förståelse är det förstås alltid av godo.

Stockholms Stadshus AB anser att generella effektiviseringskrav är att föredra, genom att detaljstyrning av enskilda verksamheter då undviks samt att det i stadens organisation redan finns etablerade granskningsprocesser för utvärdering av verksamheten, både genom kommunstyrelsen och koncernledningen men också genom stadens revisionskontor och dess granskningsfunktioner.

Akademikerförbundet SSR står bakom motionen i dess helhet och menar att kommunfullmäktige har ett ansvar att upprätthålla kravet på en god arbetsmiljö och kommunlagens krav på god ekonomisk hushållning, varför en extern granskning och utredning är nödvändig för att säkerställa detta.

Tankesmedjan Balans rekommenderar att motionens förslag tas tillvara genom en utredning av Stockholms budgetprocess.

Vision Stockholms stad tolkar motionen som att göra en första genomlysningen vilket självklart välkomnas men viktigt är att konsekvensbedömning av besparingar alltid även bör göras tillsammans med fackliga representanter.

Mina synpunkter

Staden har styrsystem för planering och uppföljning av nämndernas budget och verksamhet vilket ger oss en mycket god kännedom av medel och kvalitet. Stadens nämnder har också god vana av att utifrån varje unik situation omfördela medel för att med god ekonomisk hushållning bedriva en verksamhet av hög kvalitet.

Jag delar stadsledningskontorets bedömning att stadens styrsystem är tillräckligt och avstyrker därmed motionens förslag.

I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Bilagor

1. Reservationer m.m.
2. Motion om extern granskning för att utreda effekterna av krav på generella effektiviseringar

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden Karin Wanngård och Kadir Kasirga (båda S) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Att delvis bifalla motionen
2. Att därutöver anföras

Motionärerna lyfter en viktig frågeställning. Det är uppenbart att stora generella effektiviseringskrav emellanåt har använts av politiker som velat spara på välfärdsverksamheter utan att ta ansvaret för besparingarna. Ett sådant tydligt exempel är finansborgarrådets förslag till kulturbudget för år 2019 där stora effektiviseringskrav innebar kraftiga sparkrav i bibliotek och kulturskola, något som i det längsta förnekades av de politiker som försvarade ”effektiviseringen”. Några andra sådana exempel är sparkraven på arbetsmarknadspolitikerna år 2019 eller äldreomsorgen under år 2020.

Det finns i alla dessa fall klara inslag av att överdriva storleken på de effektiviseringar som kommer ske och därmed ta dem till intäkt för att det finns resurser till såväl skattesänkningar som till fiktiva ambitionsökningar på andra områden.

Med detta sagt är det välkommet att frågan belyses och utvärderas. På samma sätt som det finns stora effektiviseringskrav som i praktiken är dolda sparkrav finns det

också en rimlig diskussion hur effektivitetsvinster som uppstår i välfärden ska hanteras. Effektiviseringar finns i alla verksamheter. Det är naturligt och självklart att vilja göra en uppgift bättre med mindre insats av eget arbete eller andra resurser. Detta gäller också kommunala verksamheter.

När effektivitetsvinster uppstår i en del av stadens verksamheter ställs ytterst kommunfullmäktige inför vägvalet om det är den verksamheten som ska få behålla värdet av effektiviseringen eller om den ska fördelas till andra verksamhetsområden där det eventuellt finns större behov. Hanterandet av eventuella vinster till följd av effektiviseringar är därför ingen enkel fråga och givet att grunden för stadens ekonomiska styrning är att ge verksamheterna ett utrymme att själv fatta beslut låter det sig inte heller alltid göras att i detalj säga vad som ska sparas bort eller inte. Den tiden när kommunfullmäktige beslutade om enstaka tjänster eller inköp är förbi. Och det är i grunden bra med en mer tillitsbaserad styrning.

Det finns med andra ord inte en självklar sanning i detta och det finns mot varandra stående intressen. Det finns därmed goda skäl att utvärdera systemet med att tillgodoräkna sig generella effektivitetsvinster i budgetprocessen. Men framförallt finns det skäl att inte använda effektiviseringskrav som ett sätt att undvika debatter om stora sparkrav. En utvärdering skulle kunna synliggöra när så skett och samtidigt ge en konsensus om vad som är att betrakta som en rimlig effektiviseringsvinst i olika verksamheter över tiden. Det vore i grunden bra och välkommet.

Kommunstyrelsen delar borgarrådsberedningens uppfattning och föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

Motionen anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i utlåtandet.

Stockholm den 2 september 2020

På kommunstyrelsens vägnar:
ANNA KÖNIG JERLMYR

Mats Larsson

Reservation anfördes av Jan Valeskog, Kadir Kasirga och Karin Gustafsson (alla S) med hänvisning till Socialdemokraternas reservation i borgarrådsberedningen.

Reservation anfördes av Clara Lindblom och Rashid Mohammed (båda V) enligt följande.

Vi föreslår att kommunstyrelsen föreslår att kommunfullmäktige beslutar följande.

1. Motionen bifalles
2. Därutöver anfördes följande

Motionens övergripande fråga är att hur ett styrsystem ser ut som främjar att medarbetarna ska hålla ett helt arbetsliv samtidigt som det ger stockholmarna en trygg välfärd att lita på och lever upp till kraven på god ekonomisk hushållning. Vad vi definitivt måste komma ifrån är ohälsosamma sparkrav som uppstår på grund av en ökande obalans mellan krav och resurser och som leder till svårigheter att leva upp till lagar och regler om arbetsmiljön. Vidare är det tydligt att en samsyn behövs om att tillitsbaserad styrning förutsätter tillräckliga resurser.

Den kritiska aspekten av budgetprocessen är hur den påverkar enheterna, personalen och brukarna, som Tankesmedjan Balans formulerar sig. En extern utvärdering av den nu tioåriga budgettekniken generella effektiviseringar ser vi som något som borde vara självklart i en lärande organisation. Det gläder oss därför att kulturnämnden delar vår uppfattning om att utvärdering av arbetssätt alltid är bra och att nämnden stödjer förslaget om en utvärdering.

Vi är också i likhet med flera remissinstanser givetvis öppna för att en utvärdering bör ha en bredare ansats och omfatta hela budgetprocessen, eftersom frågan är komplex och det finns flera budgetverktyg för prioriteringar. Bara det faktum att stadens styrsystem inte kräver konsekvensanalyser av effektiviseringskrav visar att en översyn behövs. Synen på generella effektiviseringar som omfördelning av medel som ger frihet och minskar detaljstyrning är problematisk, då besparingar förutsätts göras av anställda utan att politiken tar ansvar för de prioriteringar som det kräver. Även demokratiska aspekter behöver tas på allvar. En budget måste också vara så pass transparent att medborgare utan kommunalekonomisk utbildning ska kunna förstå om det finns risk för sänkt kvalitet när exempelvis skolan får krav på att höja kvaliteten samtidigt som utbildningsnämnden får krav på att sänka kostnaderna.

Det är också en viktig fråga hur reella effektivitetsvinster, till skillnad från dolda sparkrav, på grund av nya arbetssätt etc. i nämnderna ska redovisas, hanteras och fördelas, vilket också skulle kunna ingå i en utvärdering. Givetvis är resursfördelningen till syvende och sist en fråga om politiska prioriteringar, där en borgerlig majoritet väljer att sänka skatten medan vi vill förbättra välfärden, men det viktiga är transparens och förutsägbarhet i processen.

Ersättaryttrande gjordes av Lisa Palm (Fi) med hänvisning till Vänsterpartiets reservation i kommunstyrelsen.

Remissammanställning

Ärendet

Clara Lindblom m.fl. (alla V) har väckt en motion i kommunfullmäktige. I motionen föreslås att kommunfullmäktige beslutar om en stadsövergripande extern utvärdering av hela processen i staden med generella effektiviseringar, från val av metod och bedömd besparingspotential till uppföljning av resultatet och utvärdering av konsekvenserna.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret, arbetsmarknadsnämnden, kulturnämnden, utbildningsnämnden, Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, Skarpnäcks stadsdelsnämnd, Östermalms stadsdelsnämnd, Stockholms Stadshus AB, Akademikerförbundet SSR Stockholms stad, Kommunal Stockholm, Tankesmedjan Balans och Vision Stockholms Stad. Kommunal Stockholm har inte inkommit med svar.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 9 juni 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Kommunfullmäktige tilldelar nämnderna årligen en budget som föregås av gedigen utredning och påverkas många olika faktorer. Budgeten förändras till följd av bland annat volymförändringar, förändringar av schabloner, anslag och avgifter, satsningar och generella effektiviseringar.

Under perioden januari 2011 – april 2020 har konsumentprisindex ökat med 9 procent. Stadens befolkning har under 2011-2020 ökat med 13 procent. Mellan åren 2011 och 2020 har nämndernas nettokostnader ökat med 40 procent.

Stadsledningskontoret menar att generella effektiviseringar inte kan likställas med besparingar utan att de främst utgör en omfördelning av medel.

Stockholms stads resurser är begränsade och målet är att leverera en service av hög kvalitet till stockholmarna i en värld som är föränderlig. Verksamheterna ska leva upp till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Det innebär att verksamheten ska bedrivas långsiktigt, ändamålsenligt och effektivt och inte förbruka mer resurser än den har. För att kunna nå både verksamhetsmässiga och ekonomiska mål är det centralt att stadens nämnder förändrar och anpassar arbetssätt och organisation, vilket ställer höga krav på både chefer och medarbetare.

Genom att huvudsakligen använda generella effektiviseringar i budget ges verksamheterna frihet att själva omfördela tilldelade resurser på ett sätt som bidrar till att målen nås. Det ger även ökade möjligheter att anpassa verksamheten utifrån lokala behov och förutsättningar. Huruvida effektiviseringskrav leder till förändringar i kvalitet och service är i hög grad beroende av nämndens förmåga att inkludera samtliga delar av budgeten i planeringen av verksamheten.

Genom Stockholms stads styrsystem för planering och uppföljning följer kommunfullmäktige och kommunstyrelsen upp nämndernas budget och verksamhet under året vilket bland annat ger god kännedom om eventuell omfördelning av medel och arbetets kvalitet. Stadens nämnder har god vana av att utifrån varje unik situation omfördela medel för att med god ekonomisk hushållning bedriva en verksamhet av hög kvalitet. Stadsledningskontorets bedömning är att stadens styrsystem är tillräckligt och avstyrker därmed motionens förslag.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunfullmäktige beslutar att motion, av samtliga (V), om extern granskning för att utreda effekterna av krav på generella effektiviseringar anses besvarad med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Arbetsmarknadsnämnden

Arbetsmarknadsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 25 maj 2020 att hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen samt att paragrafen omedelbart justeras.

Reservation anfördes av Rashid Mohammed (V), *bilaga 1*.

Arbetsmarknadsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 14 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad är en stor och komplex organisation där verksamheter bedrivs och beslut fattas på olika nivåer och i olika steg i organisationen. Staden har en väl genomtänkt styrmodell som omfattar nämndernas och enheterna/verksamheternas verksamhetsplaner, budget och uppföljning. Styrmodellen har fungerat en längre tid och är välkänd av nämnder och bolag och deras verksamheter. Styrmodellen innefattar också krav på löpande effektivisering av verksamheterna och detta kommer till uttryck i nämndernas och enheterna/verksamheternas verksamhetsplaner.

Motionärerna föreslår en extern utvärdering av stadens system med generella snarare än riktade besparingar. Arbetsmarknadsförvaltningen har svårt att för egen del bedöma behovet av en sådan utvärdering men kan konstatera att mer riktade besparingar på ett sätt skulle kunna ge en större transparens – men också minskad flexibilitet.

Generella effektiviseringskrav ger nämnderna en frihet och möjligheten att själva avgöra var i verksamheten som effektiviseringar lämpligast och bäst kan genomföras.

Alternativet är att kommunfullmäktige i budget tydligare pekar på var effektiviseringar eller besparingar ska genomföras. Detta skulle kunna medföra större likhet över staden, men samtidigt minska förutsättningarna för anpassningar utifrån de olika lokala förutsättningar som gäller till exempel mellan de olika stadsdelsnämnderna.

För att styra och följa hur verksamheterna utvecklas har nämnderna mål att förhålla sig till. Uppföljning sker löpande genom att nämndernas resultat och måluppfyllelse utvärderas, i förhållande till nämndens och kommunfullmäktiges mål och budget, tre gånger per år i tertiärrapporter och verksamhetsberättelse. Tertiärrapport 1 beslutas av respektive nämnd och rapporteras till kommunstyrelsen. Tertiärrapport 2 beslutas av respektive nämnd, sedan går stadens samlade rapport till kommunfullmäktige. Nämndernas verksamhetsberättelse och bokslut är grunden för årsredovisningen som sammanställs och analyseras stadsövergripande. Årsredovisningen beslutas av kommunfullmäktige. Nämndernas verksamhet följs även löpande av stadens revisorer och sätts då i relation till kommunfullmäktiges mål och uppdrag.

Om avvikelser rapporteras finns det möjlighet för nämnd eller kommunfullmäktige att fånga upp detta genom den rapportering som sker i staden.

Konsekvensanalyser av effektiviseringar är inte en del av styrsystemet men genomförs av nämnder vid behov.

Arbetsmarknadsnämnden föreslås hänvisa till förvaltningens tjänsteutlåtande som sitt yttrande över remissen.

Kulturnämnden

Kulturnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 26 maj 2020 att godkänna förvaltningarnas tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämna det till kommunstyrelsen och omedelbart justera paragrafen

Särskilt uttalande gjordes av Torun Boucher (V) och Madeleine Kaharascho Fridh (Fi), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Mirja Räihä (S), *bilaga 1*.

Kulturförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 22 april har i huvudsak följande lydelse.

Stockholms stad har sedan år 2010 haft någon form av generella effektiviseringskrav i sin budget. Under åren har användandet av dessa förändrats något men i huvudsak är

kraven oförändrade. För kulturförvaltningen och Stadsarkivet innebar det ett effektiviseringskrav på 2 % i budget 2020.

Stadens olika nämnder och förvaltningar arbetare sedan länge med att följa upp sina processer. Konsensus är att sådan uppföljning är en bra grund för att höja kvalitén i processerna. Att utvärdera användningen av ett viktigt budgetverktyg är därför något som kulturförvaltningen och Stadsarkivet betraktar som något positivt.

Förvaltningarna ställer sig positiva till en extern utvärdering av nuvarande system med generella effektivisering som budgetverktyg. Anledningen till denna ståndpunkt är att utvärdering av ett arbetssätt alltid är bra. Kontinuerlig uppföljning och utvärdering är integrerad del av stadens arbete med kvalitet i alla andra processer.

Det är därför mycket troligt att även denna del av budgetprocessen kan bli bättre genom en utvärdering.

Utbildningsnämnden

Utbildningsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 28 maj 2020 att godkänna förvaltningarnas tjänsteutlåtande som svar på remissen och överlämna det till kommunstyrelsen och omedelbart justera paragrafen.

Reservation anfördes av Tina Kratz (V), *bilaga 1*.

Särskilt uttalande gjordes av Kadir Kasirga (S), *bilaga 1*.

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 6 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen konstaterar att prioriteringar mellan utgiftsområden är en naturlig del av en politiskt styrd verksamhet. Genom effektiviseringar inom vissa områden skapas utrymme för utgiftskrävande reformer inom andra områden.

Utbildningsnämndens budget utgörs nästan helt av elevschabloner som beslutas av kommunfullmäktige. Nämndens årliga budgetförändring styrs i huvudsak av förändringar i elevvolymen, d.v.s. antalet elever, samt av förändringar av nivån på schablonerna. Under en rad år har nämnden därtill ålagt krav på generella effektiviseringar av varierande storlek.

I kommunfullmäktiges budgetbeslut för 2020 uppgick de generella effektiviseringarna för nämnden till 8,2 mnkr. Därtill beslutade fullmäktige om en särskild besparing på central skoladministration på 50 mnkr. Samtidigt ökade nämndens budgettram med 734 miljoner kronor, som en följd av ökade elevvolymen (380 mnkr) och höjda schabloner (354 mnkr).

2019 uppgick de generella effektiviseringarna för utbildningsnämnden till 374 mnkr, men samtidigt ökade budgeten med nästan 1,2 miljarder som en följd av ökade

elevvolymerna och höjda schabloner. Budgetens nettoökning var således omkring 800 mnkr efter generella effektiviseringar.

Exemplen ovan visar att termen ”generella effektiviseringar” till stor del är en budgetteknisk fråga i beräkningen av utbildningsnämndens budget.

Kommunfullmäktige har ytterligare ett instrument för prioriteringar mellan huruvida effektiviseringar ska ske på skolor eller på förvaltningsövergripande nivå, i form av skolpengens andel av skolschablonen för de kommunala skolorna. Skolpengens andel är i dag 72 procent. En minskade andel ökar kraven på effektiviseringar i skolorna, och vice versa.

De skolor som utgör resultatenheter har även möjlighet att över tid bygga upp ett överskott. Det innebär att skolor kan bygga upp en buffert för framtida utgifter eller minskade intäkter, exempelvis i form av minskande schablonökningar relativt tidigare år. På motsvarande sätt kan resultatenheter göra ett mindre underskott, för att sedan under kommande år nå en budget i balans.

Frågan om huruvida kommunfullmäktiges krav på generella effektiviseringar de facto leder till effektiviseringskrav i verksamheterna är med andra ord komplex. Generella effektiviseringar har en liten total effekt för utbildningsnämndens verksamheter. Istället beror det eventuella effektiviseringsbehovet av faktorer som elevvolymerna, schablonökningar, skolpengens andel av den totala schablonen samt den enskilda skolans ekonomi över en längre tid. En utvärdering av effekten av generella effektiviseringar skulle i utbildningsnämndens II behöva ta hänsyn till alla dessa faktorer.

Ett sätt att utvärdera effekterna av effektiviseringar handlar om att långsiktigt följa de verksamhetsmässiga målen. Genom det integrerade ledningssystemet ILS, har nämnderna ett system för uppföljning och utvärdering av verksamhetens resultat. Förvaltningen menar att detta indirekt också är ett verktyg som möjliggör en utvärdering av huruvida verksamhetens ekonomiska resurser är tillräckliga i proportion till uppdraget.

Förvaltningens uppfattar att ett av motionens syften handlar om att säkerställa att effektiviseringskrav i budget bygger på en bedömning av huruvida dessa effektiviseringar är möjliga att realisera inom en snar framtid. Ett viktigt underlag för den bedömningen utgörs av nämndens planering för kommande tre års budget, som årligen beslutas i april. Förvaltningen vill betona att planeringsunderlaget rymmer bedömningar kring kommande års kostnadsutveckling, och därmed utgör underlag för kommunfullmäktiges prioriteringar kommande budgetår.

Förvaltningens samlade bedömning är att staden i dag har ett antal verktyg för planering och uppföljning av verksamheten, som utgör tillräckliga underlag för politiska prioriteringar av resurser.

Mot bakgrund av ovanstående avstyrker förvaltningen motionens förslag.

Konsekvenser för jämställdhet

Då ärendet utgör svar på en remiss från kommunstyrelsen gör förvaltningen ingen egen analys av ärendets konsekvenser för jämställdhet. Förvaltningen förutsätter att en

sådan analys vid behov görs av kommunstyrelsen i den fortsatta hanteringen av ärendet.

Förslag till beslut

Utbildningsförvaltningen föreslår att utbildningsnämnden godkänner förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämnar det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 28 maj 2020 att besvara remissen med förvaltningens tjänsteutlåtande samt omedelbart justera paragrafen

Reservation anfördes av Niklas Thorén m.fl. (V), *bilaga 1*.

Rinkeby-Kista stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 6 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Förvaltningen kan inledningsvis instämma med motionären om att generella effektiviseringar medför utmaningar för verksamheterna. Stadsdelsnämndernas verksamheter har till skillnad från facknämnder en budgettilldelning som utgår från det förväntade behovet och inte faktiska kostnader, varför en generell minskning av budgettilldelningen inom ett verksamhetsområde medför utmaningar. I stadens budget framgår att stadsdelsnämnderna har möjlighet att prioritera resurser mellan verksamheter, vilket innebär att stadsdelsnämnderna har god vana av att omfördela medel för att åstadkomma en ändamålsenlig organisation för att på mest effektiva sätt och med god kvalitet bedriva verksamheten.

Stadsdelsnämnden besvarade på sitt sammanträde den 26 mars 2020 en fråga från Niklas Thorén m.fl. (V) om de generella effektiviseringarna inom Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd, hur de genomförts och hur verksamheterna har påverkats av dem. Av underlaget till nämnden framkom att genomförda effektiviseringar enligt förvaltningens bedömning inte påverkat medarbetarnas arbetsmiljö eller kvaliteten i verksamheten negativt, men att någon särskild dokumentation över de ekonomiska effekterna av digitalisering m.m. inte förts.

Mot bakgrund av ovan beskrivning är det förvaltningens uppfattning att det är svårt att se vilken nytta staden skulle ha av en sådan utvärdering som motionären föreslår. Kraven på effektivisering av verksamheter har kommit utifrån olika utgångspunkter vid skilda tidpunkter. Frågan är om dessa krav är möjliga att jämföra.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Skarpnäcks stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 14 maj 2020 att förvaltningens tjänsteutlåtande överlämnas som svar på remissen.

Reservation anfördes av Tina Kratz m.fl. (V), *bilaga 1*.

Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 3 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Den budget som stadsdelsnämnden årligen tilldelas av kommunfullmäktige påverkas av ett antal faktorer som till exempel:

- Volymförändringar
- Hur mycket schabloner och anslag ökar eller minskar
- Förändringar i prestationer (till exempel antal barn i förskolan)
- Förändringar i nämndens andel av den totala budgeten för stadsdelsnämnderna
- Generella effektiviseringar
- Eventuella tillskott för särskilda satsningar och uppdrag

Tilldelad budget ska sedan ställas i relation till eventuella förändringar i nämndens uppdrag.

Förvaltningens uppfattning är att de generella effektiviseringarnas inverkan på den totala budgeten bör ses i ett sammanhang tillsammans med övriga påverkansfaktorer enligt ovan.

Huruvida de generella effektiviseringskraven i sig själva kan leda till sparkrav som kan sänka kraven på verksamhetens kvalitet/omfattning, är därmed avhängigt hur väl förvaltningen lyckas väga de olika ekonomiska påverkansfaktorerna mot varandra och ändå uppfylla såväl sitt verksamhetsåtagande som ekonomiska åtagande.

Om en utvärdering ska ske bör den omfatta hela budgetprocessen, inte enbart de generella effektiviseringarna, av skäl som anges ovan.

Förvaltningens uppfattning är vidare att det är viktigt med en styrning inom staden som präglas av långsiktighet och förutsägbarhet. En utvärdering behöver väga behovet av långsiktighet mot behov av förändring och utveckling.

Östermalms stadsdelsnämnd

Östermalms stadsdelsnämnd beslutade vid sitt sammanträde den 28 maj 2020 att godkänna förvaltningens tjänsteutlåtande och överlämna det till kommunstyrelsen som svar på remissen.

Östermalms stadsdelsförvaltnings tjänsteutlåtande daterat den 4 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Resursfördelningssystemet som staden har är inte liktydigt med kostnader utan svarar mot exempelvis demografiska faktorer som i sin tur antas medföra vissa kostnader. Stadens totala budget för äldreomsorg 2019 var 7 935 000 000 kr, inför budget 2020 lades 79,5 mnkr till för volymförändringar. Därtill gjordes en indexuppräknings på 116, 4 mnkr till vård- och omsorgsboende, en riktad lönesatsning på 4,8 mnkr osv. Hemtjänstpengen till utförarna höjdes, liksom pengarna för avlösning och ledsagning och dagverksamhet. Av stadens budget framgår dock också att den för äldreomsorgens del innehåller krav på en generell effektivisering om 87, 2 mnkr. Stadsdelsförvaltningen uppfattar det som att kravet på generell effektivisering lades på beställarsidan då ersättningsnivåerna till utförarna var beslutade. Frågan är då var i verksamheten som effektiviseringen ska mätas? Kanske syns den inte hos brukarna i första hand? Den skulle exempelvis även kunna visa sig genom minskad överbyggnad, administration etc. Om detta sammanfaller med förändrade behov hos befolkningen, som inte fångats av fördelingsnycklarna, behöver å andra sidan effektiviseringen inte synas någonstans.

Det svåra med en generell effektivisering är just att den är generell och därmed inte har en utpekad avnämare. Det går inte att följa de generella effektiviseringarna per anslag, inom respektive anslag och

förvaltning. Varje förvaltning prioriterar utifrån sina förutsättningar. En stor del av en stadsdelsnämnds budget styrs av invånarnas behov och beslutade ersättningsnivåer. Effektiviseringar görs i sin tur kanske i form av smartare upphandlingar, bättre arbetssätt etcetera som är svårare att mäta.

Det finns många skäl till att det skulle vara svårt för en enskild stadsdelsnämnd att se hur generella effektiviseringar faller ut, eller om man så vill, kommer stadsdelsnämnden till del. Det skulle t.ex. kunna handla om stadsgemensamma upphandlingar som kommer stadsdelsnämnder till del genom lägre priser.

Förvaltningen tror att det skulle vara en grannliga uppgift, även för en extern utredare, att genomföra stadsövergripande utvärdering av processen med generella effektiviseringar, men om en sådan kan leda till lärande och eller fördjupad förståelse är det förstås alltid av godo.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 1 juni 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen instämmer med motionsställarnas synpunkt att generella effektiviseringar används i flera organisationer, däribland Stockholms stad. I en decentraliserad organisation, såsom Stockholm stad i flera avseenden är, förutsätts att respektive verksamhet har bäst kännedom om de egna förutsättningarna för att uppnå de ekonomiska och verksamhetsmässiga målen. I detta sammanhang anser

koncernledningen att generella effektiviseringskrav är att föredra, genom att detaljstyrning av enskilda verksamheter då undviks.

Koncernledningen noterar också att det i stadens organisation redan finns etablerade

granskningsprocesser för utvärdering av verksamheten, både genom kommunstyrelsen och koncernledningen men också genom stadens revisionskontor och dess granskningsfunktioner.

Akademikerförbundet SSR Stockholms stad

Akademikerförbundet SSR Stockholms stads yttrande daterat den 28 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Akademikerförbundet SSR är för att Stockholms stad är en effektiv och kvalitetsbaserad arbetsgivare där allmänhetens resurser förvaltas ansvarsfullt och resultat kontinuerligt följs upp. Därför behöver en utredning genomföras för att säkerställa att verksamheternas ekonomiska effektivitet samtidigt som medarbetarnas kompetens och rätten till en god arbetsmiljö upprätthålls.

Akademikerförbundet SSR har medlemsgrupper från biståndshandläggare och socialsekreterare till chefer, personalledning och strategiska positioner på förvaltningarna.

De flesta av Akademikerförbundet SSRs medlemmar (83 %) är verksamma inom stadsdelsförvaltningarna samt Social- och Äldreförvaltningarna. Dessa verksamheter har varit föremål för de generella effektiviseringar som skett genom åren. I flera av de MBL- och samverkande förhandlingar om omorganiseringar som skett har Akademikerförbundet SSR varit oenig arbetsgivarens beslut. Oenigheten har grundat sig på att omorganiseringarna inneburit en minskad personal inom medlemsgrupperna, vilket Akademikerförbundet SSR inte ser som rätt väg att gå i en tid då behoven av professionens kompetens ökar. Förbundet har också noterat att det saknats välinformerade grunder som visat att verksamheterna blir effektivare och mer kvalitetsinriktade med de sparbetning som verkställts.

Resultatet har blivit att förändringarna setts mer som budgetanpassade politiska åtgärder än verkligt förbättrande åtgärder för verksamheten. Akademikerförbundet SSR efterlyser därför tidigare dialog med kommunfullmäktige. Tillsammans med arbetsgivaren är Akademikerförbundet SSR en resurs för beslutsfattande politiker utifrån kunskapen om medlemsgruppernas kompetens och arbetsförhållanden.

Akademikerförbundet SSR står bakom motionen i dess helhet och menar att kommunfullmäktige har ett ansvar att upprätthålla kravet på en god arbetsmiljö och kommunlagens krav på god ekonomisk hushållning, varför en extern granskning och utredning är nödvändig för att säkerställa detta.

Tankesmedjan Balans

Tankesmedjan Balans yttrande daterat den 1 juni 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Om att utreda effekterna av krav på generella effektiviseringar

Motionärerna anger att Stockholms stad har använt budgettekniken "generell effektivisering" sedan 2010 och att det därför är rimligt att genomföra en utvärdering av hur denna budgetteknik fungerar. Tankesmedjan Balans har drivit opinion angående effektiviseringskrav i offentlig sektor sedan cirka 2017. Med det här remissvaret vill vi uppmana Stockholms stad till att anta motionen, eller att sätta igång en bredare utredning av stadens budgetprocess som besvarar motionärernas krav.

Vad är effektiviseringskrav?

För att en analys av effektiviseringskrav ska bli fullständig, behöver begreppet effektiviseringskrav definieras. Den kommunala budgetprocessen utgår från kommunen eller nämnden som organisatoriska strukturer, och det är på den nivån som Stockholm lägger effektiviseringskrav. Men välfärden utförs av

verksamheternas enheter, och det är via enheterna som medborgare kommer i kontakt med välfärden. Den kritiska aspekten av budgetprocessen är därför hur den påverkar enheter och deras personal och brukare. En utredning av Stockholms stads budget bör därför inte enbart fokusera på just budgetposten "generell effektivisering", utan ta ett bredare grepp. Vi föreslår att utredningen får frågeställningen: *I vilken grad genomför verksamheterna besparingar till följd av etablerade tekniker för resursfördelning i Stockholms stads budgetprocess, och vilka effekter får dessa besparingar?*

Besparingar är inte dåliga per definition. Tankesmedjan Balans arbetar inte med att argumentera emot alla besparingar; vi vill däremot väcka debatt kring besparingar som är ohälsosamma. En budget innehåller risk för ohälsosamma sparkrav om den orsakar en ökande obalans mellan krav och resurser för välfärdens medarbetare. För att ta reda på om en sådan ökning föreligger, krävs en mer ingående granskning än att bara jämföra beloppen mellan två år. Ohälsosamma sparkrav kan uppstå trots att budgetens nominella belopp ökar, om:

- Det läggs in odefinierade sparkrav, t.ex. "generell effektivisering" – sparkrav som ska genomföras utan att kvaliteten påverkas.¹
- Priser eller löner ökar mer än vad som tillförs för pris- och löneökningar i budgeten.
- Verksamheten ökar mer än vad som tillförs för att hantera volymökningar.
- Det läggs in kostnadsminskningar utan någon realistisk plan, t.ex. "minskad sjukfrånvaro" trots att sjukfrånvaron legat konstant eller ökat på senare år.
- Underskott från tidigare år ska upphöra eller till och med betalas tillbaka med hjälp av årets budget.

För att klargöra om en budget innehåller sparkrav som riskerar att bli ohälsosamma, kan det vara till hjälp att ha en modell för var som är in tillräcklig budget. En tillräcklig årsvis förändring av budgeten definierar vi så här:

Innevarande års budget

- + Pris- och löneökningar i nivå med senast tillgängliga prognos
- ± Förändring i nivå med planerade utökningar/nedläggningar
- ± Definierade och kommunicerade satsningar, effektiviseringar och nedskärningar
- + Hantering av eventuella underskott

Nästa års budget

I denna definition kan det alltså ingå *effektiviseringar* (rad 4 i modellen), men int effektiviserings *krav*. Vad är skillnaden? Jo, effektiviseringar är de vinster som faktiskt uppstår till följd av ändrade metoder eller material. Effektiviseringskrav är *förväntningar* på effektiviseringar. De innebär alltså att politiken ger

verksamheten i uppdrag att identifiera och genomföra effektiviseringar, utan att ange vilken typ av effektivisering det ska handla om.

Effektiviseringskravs effekter över tid

En pedagogisk utmaning är att effektiviseringskrav ofta ser små ut i ett budgetdokument. Men eftersom de genomförs varje år och uttrycks i procent, har de en "ränta på ränta"-effekt. Som exempel har vi här beräknat schablonens utveckling under fyra år för olika skolformer i Stockholm, och beräknat skillnaden mellan den faktiska utvecklingen och den utveckling som skulle ha behövts för att följa SKR:s "prisindex för kommunal verksamhet" (PKV). Som synes har de olika skolformerna behövt genomföra besparingar på mellan 3 och 10 procent under fyra år.

%	2016	2017	2018	2019	Totalt	Besparing
Förskola	2,2	1,5	3,0	2	9,0	3,1
Fritidshem	2,2	1,3	2,5	2	8,2	3,9
Grundskola	1,8	1,3	2,5	2	7,8	4,3
Gymnasium	1,6	1,3	2,5	2	7,6	4,5
Komvux	0,01	1,49	0,84	0	2,4	9,7
SFI	0,5	1,39	1,15	0	3,1	9,0
SKL:s index	2,7	3,6	2,4	2,9	12,1	

Demokratiska aspekter på effektiviseringskrav

Själva innebörden av effektiviseringskrav är alltså att verksamheten får ett uppdrag att bli billigare, utan att det anges hur detta uppdrag ska klaras av. Det finns därmed heller inte något uppdrag att utreda konsekvenser och återkomma med dessa inför beslutet. Det innebär att informationsöverföring och möjligheter till ansvarsutkrävande går förlorad.

Principiellt kan vi beskriva en fungerande demokratisk styrkedja i följande steg:

1) Väljare ger kommunen uppdrag i val → 2) Kommunen ger nämnderna uppdrag → 3) Nämnderna ger förvaltningarna uppdrag → 4) Förvaltningarna ger utförare uppdrag → 5) Utförare utför uppdrag → 6) Väljarna utvärderar uppdraget → åter till punkt 1 i nästa val.

Stockholms stad ger nämnderna generella effektiviseringskrav i steg 2, och nämnderna ger förvaltningarna både ekonomiska och innehållsmässiga uppdrag i steg 3. Om vi tar utbildningsnämnden som exempel, så fick den ett effektiviseringskrav på 374 miljoner för år 2019 (steg 2 i styrkedjan). Därefter tog utbildningsnämnden beslut om en nämndbudget med formuleringen "Elevernas måluppfyllelse och skolornas resultat ska förbättras i hela staden" (steg 3 i styrkedjan). Det innebär att förvaltningen får ett krav på att höja kvaliteten i verksamheterna samtidigt som nämnden i sin helhet får ett krav på att sänka kostnaderna. Här uppstår alltså just ett sådant ohälsosamt sparkrav som beskrivs på sid 2 i detta remissvar – en ökande obalans mellan krav och resurser.

Det är demokratiskt legitimt att öka obalansen mellan krav och resurser, om detta är kommunicerat till väljarna och därför ingår i väljarnas förväntningar. Om inte, så innebär sparkraven att Stockholms stad utsätter sina medarbetare för hälsofara och sina medborgare för risk för sänkt kvalitet i välfärdstjänsterna, utan att detta är ett uttryck för folkviljan. **Vi anser därför att det finns skäl att utreda om effektiviseringskraven är demokratiskt förankrade och tillräckligt välkända av väljarna.**

Arbetsmiljöaspekter på effektiviseringskrav

I föregående avsnitt konstaterade vi att effektiviseringskraven kan leda till sparkrav som är demokratiskt legitima, men att detta inte kan tas för givet, utan behöver utredas. Oaktat väljarnas eventuella stöd för sparkrav i verksamheterna, har staden dock att leva upp till lagar och regler kring arbetsmiljö.

I Arbetsmiljöverkets föreskrift 2015:4, Organisatorisk och social arbetsmiljö, definieras ohälsosam arbetsbelastning så här:

"När kraven i arbetet mer än tillfälligt överskrider resurserna. Denna obalans blir ohälsosam om den är långvarig och möjligheterna till återhämtning är otillräckliga."

I §9 ställs krav på att undvika detta:

"Arbetsgivaren ska se till att de arbetsuppgifter och befogenheter som tilldelas arbetstagarna inte ger upphov till ohälsosam arbetsbelastning."

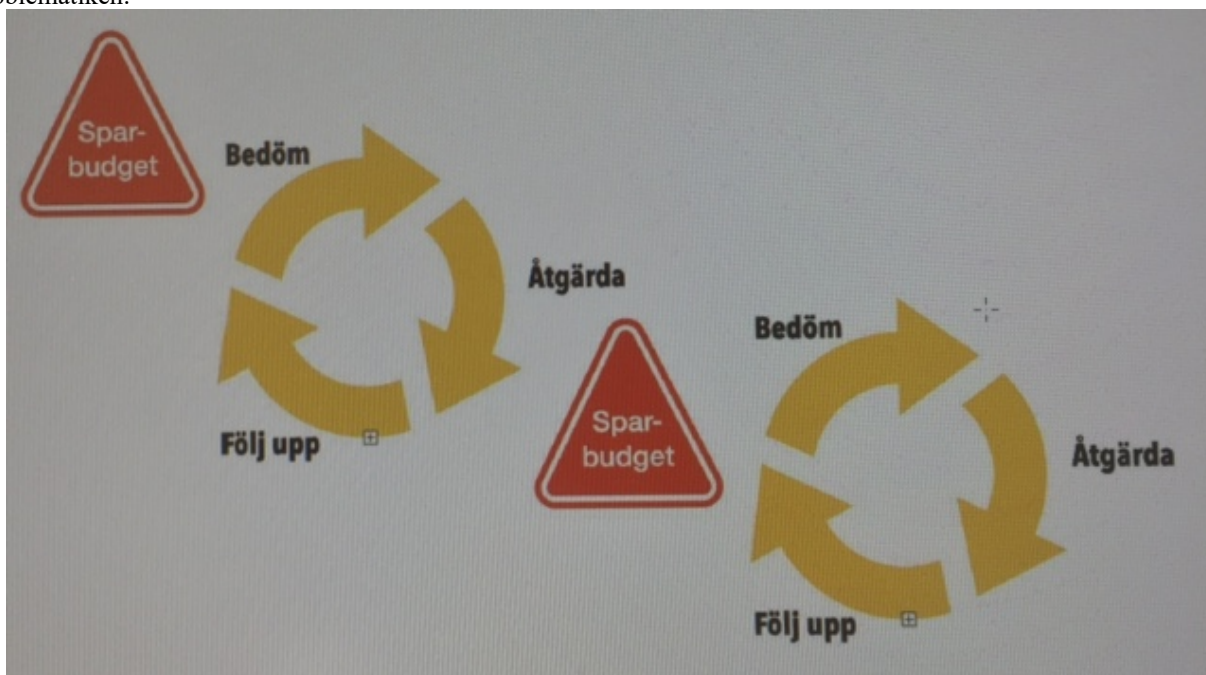
I de allmänna råden kopplade till §9 anges att:

"Arbetsgivaren behöver motverka att arbetsbelastning leder till sjukdomar och olyckor. Det är väsentligt att identifiera orsakerna bakom arbetsbelastningen för att åtgärderna ska ha effekt. Frågor som rör åtgärder kan även behöva hanteras på en annan nivå eller i en annan del av organisationen."

Även om Stockholms stad alltså skulle visa sig ha medborgarnas stöd för att öka

obalansen mellan krav och resurser för *verksamheterna*, så är staden skyldig att se till att denna obalans inte drabbar *medarbetarna*. Som verktyg för att hantera arbetsmiljörisker, ska staden använda ett systematiskt

arbetsmiljöarbete (Arbetsmiljöverkets föreskrift 2001:1). Logiken i systematiskt arbetsmiljöarbete bygger på att återkommande - ofta i årliga cykler - identifiera, bedöma och avhjälpa arbetsmiljörisker. Här vill vi uppmärksamma staden på att arbetsmiljörisker som kommer ur årliga effektiviseringskrav, i princip blir omöjliga att avhjälpa genom systematiskt arbetsmiljöarbete. Nedanstående skiss visar problematiken:



Om en budget innehåller besparingar, kan dessa i teorin hanteras i årets arbetsmiljöarbete. Om en besparing t ex medför att en verksamhet inför vikariestopp, kan detta identifieras som en risk (t ex: ordinarie personal tvingas arbeta mer intensivt för att hinna täcka upp för frånvarande kollegor; ökad sjuknärvaro och smittspridning) och åtgärder kan införas och följas upp (t ex: avsätta tid för lärare att utveckla material att använda vid frånvaro så att personen inte behöver ersättas). Dessa insatser genomförs under budgetåret och sparkravet kan alltså sägas ha neutraliserats under året. Men då kommer nästa års budget, med ett nytt sparkrav.

Arbetsmiljöriskerna avhjälpas alltså inte permanent i det här arbetssättet. Varje enskild besparing leder till en specifik risk som kan avhjälpas, men eftersom nya risker uppstår med varje ny budget, så är den totala risknivån konstant.

Det här resonemanget är strikt teoretiskt och, vill jag påpeka, orealistiskt optimistiskt. På Tankesmedjan Balans är våra erfarenhet som anställda i offentlig sektor, och lärdomar som utredare och utbildare i dessa frågor, att arbetsmiljöeffekter av sparkrav i verksamheterna mycket sällan hanteras framgångsrikt ens enstaka år. Istället utsätts offentligt anställda för ständigt ökande krav, utan tillräcklig ledning i

hur kraven ska hanteras. Istället för en konstant risknivå, som i det hypotetiska exemplet ovan, är vår bedömning att risknivån i välfärdsyrkena har stigit under lång tid. Det är rimligen så att det här påverkar medarbetares hälsa, motivation att stanna i yrket, och stadens attraktivitet som arbetsgivare. **Det finns skäl att utreda om effektiviseringskraven, eller andra aspekter av resursfördelningsmodellen, skapar sparkrav som påverkar arbetsmiljön negativt.**

Är det tillitsfullt att styra med effektiviseringskrav?

Sedan regeringen utlyste Tillitsreformen, har "tillit" blivit ett populärt begrepp att använda för att signalera en styrning som ger handlingsutrymme åt det offentliga anställda. Tankesmedjan Balans har vid flera tillfällen, bland annat i ett remissvar till Tillitsdelegationen, argumenterat för att förment tillit 2 kombinerat med krympande resurser leder till motsatta effekter än vad reformen syftade till. Men begreppet tillit används nu flitigt i det offentliga samtalet, ofta frikopplat från en diskussion om krav och resurser. Jag har noterat en argumentation av det här slaget i anslutning till effektiviseringskrav i allmänhet och kring den här motionen i synnerhet, och vill därför skriva något kort om problemet med att koppla ihop tillit och effektivisering.

Vid Utbildningsnämnden den 28 maj 2020 anmälde Kadir Kasirga (S) ett särskilt yttrande angående nämndens remissvar på motionen. Där skriver han bland annat (min kursivering):

När effektivitetsvinster uppstår i en del av stadens verksamheter ställs beslutsfattare inför vägvalet om det är den verksamheten som ska få behålla värdet av effektiviseringen eller om den ska omfördelas till andra verksamhetsområden där det eventuellt finns större behov. Det är ingen enkel fråga och *givet att grunden för stadens ekonomiska styrning är att ge verksamheterna ett utrymme att själv fatta beslut låter det sig inte heller göras att i detalj säga vad som ska sparas bort eller inte. Den tiden när kommunfullmäktige beslutade om enstaka tjänster eller inköp är förbi och det är i grunden bra med en mer tillitsbaserad styrning.*

Att ge verksamheter ett "utrymme" att själv fatta beslut om vad som ska sparas

bort, är inte att ha tillit till professionerna. Det är, något spetsigt formulerat, att ge stadens anställda i uppdrag att försäkra sin verksamhet på eget ansvar, utan möjlighet att gå i dialog med de ansvarsbärande politikerna kring prioriteringar. Tillitsbaserad styrning *förutsätter* tillräckliga resurser. Att minska resurser utan att ta ansvar för hur det ska omsättas i praktiken är inte att ha tillit. Även formuleringen om att kommunfullmäktige skulle "besluta om enstaka tjänster eller inköp" är i min mening en feltolkning av motionärernas uppsåt. Alternativet till ohälsosamma sparkrav är naturligtvis inte att detaljstyra; alternativet är att ge verksamheterna balans mellan krav och resurser.

Som jag har visat i detta yttrande handlar ansvaret för besparingar om viktiga demokrati- och arbetsmiljöfrågor. De är både principiellt och praktiskt viktiga för Stockholms möjligheter att driva en klok, medmänsklig, effektiv och demokratisk förvaltning. Att utreda budgetprocessens demokratiska och arbetsmiljömässiga

effekter vore därför både principiellt befogat, och en möjlighet för staden att utvecklas till en mer attraktiv arbetsgivare med medarbetare som mår bra och som skapar välfärdstjänster av hög kvalitet.

Vision Stockholms stad

Vision Stockholms stads yttrande daterat den 27 maj 2020 har i huvudsak följande lydelse.

Effektiviseringskrav har ofta följt budgeten under flertalet år men har visat sig vara extra stora vid senaste budgeten.

Där beskrivs att dessa generella effektiviseringar kan göras genom att man digitaliserar och genom lokalförsörjning. Där har Vision redan ställt sig frågande till dessa analyser.

Besparingar för lokalanvändningen kan ge konsekvenser vad gäller medarbetarnas arbetsplats, arbetsyta och arbetsro. Allt oftare ser vi hur dessa frågor inte beaktas när man önskar minimera lokalkostnader.

För digitaliseringar så har man inte kunnat visa på hur dessa ska kunna ge den effekten under innevarande år. Pågående digitaliseringsprojekt visar ju tvärtom att det initialt krävts en ökad arbetsbörda vad gäller projekt, migrering och utbildning, samt ökade kostnader för inköp av digitala system. Effektiviseringar är något som kräver en sådan ökad utgift där man tydligt har en investering som på längre sikt kan medföra lägre kostnader. Den typen av besparingar måste göras över en längre period än från ett budgetår till ett annat.

Vår erfarenhet är att besparingskrav snarare gått ut över medarbetares arbetsmiljö och hälsa och att våra medlemmar får ökade krav utan ökade möjligheter. Budgetbesparingar kan tvärtom gå ut över möjligheter till t.ex. nödvändig kompetenshöjning. Det kan inte vara så att man genom att hävda ökade satsningar samtidigt ger mindre ekonomiska resurser i personal för att genomföra dessa. Besparingskrav på vissa typer av uppgifter, som t.ex. administration, har ofta kunnat leda till att administrativ personal sagts upp men uppgifterna lagts över till personal inom kärnverksamheten. Administrativa uppgifter hos administrativt professionella läggs över på de som bäst bör arbeta med sina kärnuppgifter. Samtidigt som dokumentationskrav ökar och också är nödvändig för rättssäkerhet och för uppföljning.

För Visions del är det självklart att en politisk styrd verksamhet också förändrar prioriteringar utifrån skiftande vilja och behov. Det är dock viktigt att personal också har de förutsättningar som krävs för att kunna genomföra det uppdrag som finns.

Vision har genomgående yrkat på genomlysning och konsekvensbedömningar av de besparingskrav som finns. Bestående svar från arbetsgivarpart på central nivå har varit att detta är nämndernas ansvar. Något vi inte håller med om då effektiviseringskravet görs på central nivå och det är där beslutet fattas. Som en del i tanken kring arbetsmiljölag och medbestämmandelag och det samverkansavtal som tecknats med staden är att man inför beslut ska ha så goda underlag som möjligt för att fatta rätt beslut, och att arbetstagarnas synpunkter därför också måste få komma med.

Vi tolkar motionen som att göra en första genomlysningen vilket vi även självklart välkomnar. Men viktigt är att konsekvensbedömning av besparingar alltid

även bör göras tillsammans med fackliga representanter. Vi betonar vårt krav på att en partsgemensam genomlysning behövs även centralt eftersom det är där besluten om minskade ekonomiska medel tas.

Kommunfullmäktige och kommunstyrelsen är också ytterst ansvarig för arbetsmiljön för de som arbetar i staden. En del i det bör vara att välkomna en utomstående analys, men att i uppdraget också då se över medarbetarnas hälsa, möjligheter till att arbetsmiljöverkets föreskrifter kan följas och hur kompetens och god kvalité kan säkras.

Reservationer m.m.

Arbetsmarknadsnämnden

Reservation anfördes av Rashid Mohammed (V) enligt följande.

1. Att tillstyrka motionen om en extern granskning för att utreda effekterna av krav på generella effektiviseringar
2. Att därutöver utöver anföra

Arbetsmarknadsförvaltningen framhåller både för och nackdelar med användning av generella effektiviseringar, alltså besparingar som förvaltningarna själva får avgöra var de ska genomföras. Vi menar att detta just visar på att användandet behöver ses över. Så som budgetprocessen ser ut nu så läggs generella effektiviseringar på över alla verksamheter för att uppnå en budget i balans utan att höja skatten. Detta istället för att utifrån nämndernas budgetunderlag se över vilka behov som finns och var besparingar, om sådana nödvändigtvis behövs göras, ska göras. Det redovisas inte heller efteråt var eller hur de generella effektiviseringarna har genomförts.

Bristen på offentligt redovisat faktaunderlag som visar att effektiviseringarna verkligen kan uppnås under budgetåret har med rätta lett till återkommande facklig kritik om risk för ökad stress och försämrad arbetsmiljö. Vänsterpartiet har i ett flertal stadsdelsnämnder lagt skrivelser för att få svar på hur stadsdelsförvaltningarna gör de besparingar som de ålagts genom generella effektiviseringar. Svaren har varit minst sagt varierande omfattning och i vissa fall har förvaltningen inte svarat på var besparingar gjorts. Detta förstärker vår uppfattning att systemet behöver utvärderas och göras mer transparent.

Kulturnämnden

Särskilt uttalande gjordes av Torun Boucher (V) och Madeleine Kaharascho Fridh (Fi) enligt följande.

Det är glädjande att läsa att även kulturförvaltningen ser värdet av att utvärdera effekter av generella effektiviseringar som budgetverktyg. Det är olyckligt om ett budgetverktyg med så stark påverkan på verksamheten övergår till att bli en slentrianmässig pålaga.

Särskilt uttalande gjordes av Mirja Räihä (S) enligt följande

Motionärerna lyfter en viktig frågeställning. Det är uppenbart att stora generella effektiviseringskrav emellanåt använts av politiker som velat spara på

välfärdsverksamheter utan att ta ansvaret för besparingarna. Ett sådant tydligt exempel är finansborgarrådets förslag till kulturbudget för 2019 där stora effektiviseringskrav innebar kraftiga sparkrav i bibliotek och kulturskola, något som i det längsta förnekades av de politiker som försvarade ”effektiviseringen”. Det finns alltså tydligt tendenser att överdriva storleken på dessa och ta dem till intäkt för att det finns resurser till än det ena än det andra.

Med detta sagt är det välkommet att frågan belyses och utvärderas. På samma sätt som det finns stora effektiviseringskrav som i praktiken är dolda sparkrav finns det också en rimlig diskussion hur effektivitetsvinster som uppstår i välfärden ska hanteras. Effektiviseringar finns i alla verksamheter. Det ligger i mänsklighetens natur att vilja göra en uppgift bättre med mindre insats av eget arbete eller andra resurser.

När effektivitetsvinster uppstår i en del av stadens verksamheter ställs beslutsfattare inför vägvalet om det är den verksamheten som ska få behålla värdet av effektiviseringen eller om den ska omfördelas till andra verksamhetsområden där det eventuellt finns större behov. Det är ingen enkel fråga och givet att grunden för stadens ekonomiska styrning är att ge verksamheterna ett utrymme att själv fatta beslut låter det sig inte heller göras att i detalj säga vad som ska sparas bort eller inte. Den tiden när kommunfullmäktige beslutade om enstaka tjänster eller inköp är förbi och det är i grunden bra med en mer tillitsbaserad styrning.

Det finns med andra ord inte en självklar sanning i detta och det finns mot varandra stående intressen. Desto större skäl är det därför att utvärdera systemet med att tillgodoräkna sig generella effektivitetsvinster i budgetprocessen.

Utbildningsnämnden

Reservation anfördes av Tina Kratz (V) enligt följande

1. 1. Att tillstyrka motionen
2. 2. Att därutöver anföras

Vi håller med förvaltningen om att det är många faktorer i given budget och i övrigt som påverkar förvaltningens möjlighet att bedriva en god och kvalitativ verksamhet.

Faktorer som elevvolym, schablonökningar, skolpengens andel av den totala schablonen samt den enskilda skolans ekonomi över en längre tid påverkar naturligtvis varje verksamhets budget, men de generella effektiviseringarna är ju ytterligare en faktor som minskar verksamheternas resurser. Till skillnad från förvaltningen anser vi att effekterna av just generella effektiviseringar behöver ses över. När de återkommer slentrianmässigt varje år finns anledning att utreda rimligheten i att effektivisera, eller med andra ord skära ned på resurserna till utbildningsnämndens verksamheter. Verksamheter som till stor del handlar om personalkrävande undervisning och omsorg är inte alltid möjliga att effektivisera.

I underlag för budget, som har beslutats vid föregående nämnd, beskriver förvaltningen vilka behov som finns inom de olika verksamhetsområdena. Om det där skulle framgå att det finns möjlighet till effektiviseringar genom nya arbetssätt, digitalisering, minskade behov eller liknande så bör budgeten justeras i enlighet med detta. Men detta skulle då inte handla om generella effektiviseringar.

Generella effektiviseringar läggs på i budget utan att det har uppkommit förändringar som motiverar en minskad budget, därför anser vi att det finns ett behov av att se över vilken effekt detta verktyg har på stadens verksamheter. Någonstans inom stadsdelens verksamheter kommer nedskärningar behöva göras för att nå en budget i balans, det är inte oväsentligt var dessa nedskärningar görs och hur det påverkar verksamheterna.

Särskilt uttalande gjordes av Kadir Kasirga (S) enligt följande.

Motionärerna lyfter en viktig frågeställning. Det är uppenbart att stora generella effektiviseringskrav emellanåt använts av politiker som velat spara på välfärdsverksamheter utan att ta ansvaret för besparingarna. Det finns flera exempel från stadens budget där stora effektiviseringskrav innebär kraftiga sparkrav i olika verksamheter.

Därför är det välkommet att frågan belyses och utvärderas. På samma sätt som det finns stora effektiviseringskrav som i praktiken är dolda sparkrav finns det också en rimlig diskussion hur effektivitetsvinster som uppstår i välfärden ska hanteras. Effektiviseringsvinster finns att göra i de allra flesta verksamheter. Det torde ligga i allas intresse att vilja göra en uppgift bättre med mindre insats av eget arbete eller andra resurser.

När effektivitetsvinster uppstår i en del av stadens verksamheter ställs beslutsfattare inför vägvalet om det är den verksamheten som ska få behålla värdet av effektiviseringen eller om den ska omfördelas till andra verksamhetsområden där det eventuellt finns större behov. Det är ingen enkel fråga och givet att grunden för stadens ekonomiska styrning är att ge verksamheterna ett utrymme att själv fatta beslut låter det sig inte heller göras att i detalj säga vad som ska sparas bort eller inte. Den tiden när kommunfullmäktige beslutade om enstaka tjänster eller inköp är förbi och det är i grunden bra med en mer tillitsbaserad styrning.

Det finns med andra ord inte en självklar sanning i detta och det finns mot varandra stående intressen. Desto större skäl är det därför att utvärdera systemet med att tillgodoräkna sig generella effektivitetsvinster i budgetprocessen.

Rinkeby-Kista stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Niklas Thorén m.fl. (V) enligt följande.

Att nämnden föreslår att tillstyrka motion om extern

granskning för att utreda effekterna av krav på generella effektiviseringar

Att därutöver anföra

Förvaltningen framhåller att generella effektiviseringar medför utmaningar för verksamheterna. Stadsdelsnämndernas verksamheter har till skillnad från facknämnder en budgettilldelning som utgår från det förväntade behovet och inte faktiska kostnader, varför en generell minskning av budgettilldelningen inom ett verksamhetsområde medför utmaningar. Vi menar att detta just visar på att användandet av detta budgetverktyg behöver ses över.

Så som budgetprocessen ser ut nu så läggs generella effektiviseringar på över alla verksamheter för att uppnå en budget i balans utan att höja skatten. Detta istället för att utifrån nämndernas budgetunderlag se över vilka behov som finns och var besparingar, om sådana nödvändigtvis behövs göras, ska göras.

Bristen på offentligt redovisat faktaunderlag som visar att effektiviseringarna verkligen kan uppnås under budgetåret har med rätta lett till återkommande facklig kritik om risk för ökad stress och försämrad arbetsmiljö. Vänsterpartiet har, vilket framgår i tjänsteutlåtandet, ställt frågan om hur stadsdelsförvaltningen genomfört de besparingar som de generella effektiviseringarna innebär och vi är tacksamma för svaret vi fått. Men att detta inte framgår i den löpande uppföljningen av stadsdelsnämndernas och övriga nämnders verksamheter menar vi visar på behovet av att utvärdera och se över systemet bland annat för att få till en ökad transparens.

Skarpnäcks stadsdelsnämnd

Reservation anfördes av Tina Kratz m.fl. (V) enligt följande.

1. Att föreslå kommunfullmäktige att tillstyrka motionen
2. Att därutöver anföra följande:

Vi håller med förvaltningen om att det är många faktorer i given budget och i övrigt som påverkar förvaltningens möjlighet att bedriva en god och kvalitativ verksamhet. Men till skillnad från förvaltningen anser vi att effekterna av just generella effektiviseringar behöver ses över. När de återkommer

slentriantmässigt varje år finns anledning att utreda rimligheten i att effektivisera, eller med andra ord skära ned på resurserna till välfärdens verksamheter. Verksamheter som till stor del handlar om personalkrävande omsorg är inte alltid möjliga att effektivisera.

I underlag för budget, som har beslutats vid föregående nämnd, beskriver förvaltningarna i staden vilka behov som finns inom sina verksamhetsområden. Om det där skulle framgå att det finns möjlighet till effektiviseringar genom nya arbetssätt, digitalisering, minskade behov eller liknande så bör budgeten justeras i enlighet med detta. Men detta skulle då inte handla om generella

effektiviseringar.

Generella effektiviseringar läggs på i budget utan att det har uppkommit förändringar som motiverar en minskad budget, därför anser vi att det finns ett behov

av att se över vilken effekt detta verktyg har på stadens verksamheter. Någonstans inom stadsdelens verksamheter kommer nedskärningar behöva göras för att nå en budget i balans, det är inte oväsentligt var dessa nedskärningar görs och hur det påverkar verksamheterna.

Vänsterpartiet har tidigare lagt en skrivelse med frågor om hur Skarpnäcks stadsdelsförvaltnings verksamheter påverkas av de krav på generella effektiviseringar som de ålagts. Dessvärre var svaret allt annat än tillfredställande och gav inga svar på hur stadsdelsförvaltningen fördelar de sparkrav som generella effektiviseringar innebär. Att vi som ansvariga politiker inte kan få svar av förvaltningen hur förvaltningen arbetat för att uppnå en budget i balans med de sparkrav som generella effektiviseringar innebär stärker vår uppfattning att det behövs en översyn av vilka effekter generella effektiviseringar får.