Budgetpolitik

Cecilia Bokenstrand

Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2015

KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden

Bilaga III
till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén

SOU 1996:169

Budgetpolitik

Cecilia Bokenstrand

Bilaga III
till slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén

SOU 1996:169

A: Ref KB
Occ SOU
43

Statens offentliga utredningar
1996:169
Inrikesdepartementet

Budgetpolitik

En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer

Cecilia Bokenstrand

Bilaga III till slutbetänkande av
Kommunala förnyelsekommittén
Stockholm 1996

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.
- En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Regeringskansliets förvaltningskontor
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08–405 10 10
Telefon: 08–405 10 25

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1996

ISBN 91-38-20429-0
ISSN 0375-250X

Förord

Kommunala förnyelsekommittén, som tillsattes våren 1995, har uppdraget att göra en samlad utvärdering av de reformer och omfattande förändringar som har skett i kommunernas och landstingens organisation och verksamhetsformer samt föreslå åtgärder som utvecklar och stärker medborgarnas möjligheter till inflytande över det fortsatta förnyelsearbetet.

Under kommittéarbetets gång har ett flertal studier genomförts. För vägledning i fråga om vetenskaplig metodik och relevans har ett vetenskapligt råd med företrädare från olika discipliner varit knutet till sekretariatet.

Föreliggande rapport handlar om förändringar i två kommuners budgetpolitik. Båda kommunerna har genomfört sk behovsbudgetering, fast med olika framgång. I rapporten redovisas och förklaras skillnader och likheter i förändringsprocessen. Författaren - som själv svarar för innehållet - är verksam vid CEFOS, Göteborgs universitet. Huvuddelen av datainsamlingen har gjorts inom ramen för ett forskningsprojekt vid CEFOS.

Det är kommitténs förhoppning att rapporterna skall bidra till diskussionen om det fortsatta förnyelsearbetet i offentlig verksamhet.

Örebro i december 1996

Erik Amnå
Sekreterare

Innehåll

1 Behovsbudgetering - en lyckad reform? *7*

1.1 Nya budgetprinciper 7
1.2 Syfte 10
1.3 Metod och material 11
1.4 Kommunurval 12

2 Budgetering i ständig utveckling *15*

2.1 Vad budgethistorien lär 17

3 Behovsbudgeteringens idéer *21*

3.1 Objektivitet 22
3.2 Transparens 23
3.3 Roller 24
3.4 Rättvisa 26

4 Norrköping och "The Big Bang" *29*

4.1 Reformprocessen 29
4.1.1 Kdn-reformen och det gamla budgetsystemet 30
4.1.2 De första tankarna på ett nytt system växer fram 32
4.1.3 Med ekonomin i fokus 33
4.1.4 Modellen tar form 35
4.1.5 Politisk enighet kring reformen 39
4.1.6 Personfaktorns betydelse i reformprocessen 39
4.1.7 Obetydligt motstånd mot reformen 41
4.1.8 Förankringsarbetet 45
4.2 Modellutveckling 1992 till 1996 49
4.3 Reformens effekter 52
4.3.1 Modelluppfattning 53
4.3.1.1 Objektivitet och transparens 53
4.3.1.2 Rättvisa och acceptans 55
4.3.2 Ekonomiska effekter 57
4.3.2.1 Mindre budgetarbete på central nivå - mer på lokal 58
4.3.2.2 Kortare och mer överskådlig budget 59
4.3.2.3 Tilläggsanslagen har försvunnit 59
4.3.2.4 Minskat sektoriellt budgetbeteende 61

4.3.2.5 Ökad tonvikt på uppföljning och utvärdering ... 62
4.3.2.6 Ett bättre beslutsunderlag ... 65
4.3.2.7 Ett effektivt besparingsinstrument ... 66
4.3.3 Politiska effekter ... 68
4.3.3.1 Effekter på kommuncentral nivå ... 68
4.3.3.2 Effekter på kommundelsnivå ... 70
4.3.3.3 Effekter på beställar-utförarnivå ... 72
4.3.4 Administrativa effekter ... 75
4.4 Sammanfattning ... 79

5 Eskilstuna - en tvehågsen reformatör ... 82

5.1 Reformprocessen ... 82
5.1.1 Kdn-reformen och det gamla budgetsystemet ... 83
5.1.2 De första tankarna på ett nytt system växer fram ... 87
5.1.3 Modellen tar form ... 90
5.1.4 Utredningsarbetet präglas av många viljor ... 92
5.1.5 Förankringsarbetet ... 95
5.1.6 Politisk enighet kring reformen ... 98
5.1.7 Personfaktorns betydelse i reformprocessen ... 100
5.1.8 'Sektoristerna' bjuder motstånd ... 101
5.1.9 Modelluppfattning ... 102
5.1.9.1 Objektivitet och transparens ... 102
5.1.9.2 Rättvisa och acceptans ... 105
5.2 Modellutveckling 1993-1996 ... 105
5.3 Reformens effekter ... 107
5.3.1 Ekonomiska effekter ... 108
5.3.1.1 Mindre budgetarbete på central nivå - mer på lokal ... 108
5.3.1.2 Kortare och mer överskådlig budget ... 109
5.3.1.3 Tilläggsanslagen har i stort sett försvunnit ... 109
5.3.1.4 Minskat sektoriellt budgetbeteende ... 111
5.3.1.5 Uppföljning och utvärdering - ett eftersatt område ... 112
5.3.1.6 Mindre detaljerade beslutsunderlag ... 115
5.3.1.7 Tilltagande 'ekonomisering' ... 116
5.3.2 Politiska effekter ... 118
5.3.2.1 Effekter på kommuncentral nivå ... 119
5.3.2.2 Effekter på kommundelsnivå ... 123
5.3.3 Administrativa effekter ... 128
5.3.4 Varthän? ... 130
5.4 Sammanfattning ... 133

6 Finns det strategier för framgångsrika reformer? ... 137

6.1 Behovsbudgetering i Norrköping och Eskilstuna ... 139
6.2 Skillnader i budgetmodellernas utformning ... 140

6.3 Skillnader i budgetaktörernas bedömningar 141
6.4 Skillnader beträffande budgetmodellerna i arbete 142
6.5 Vad beror skillnaderna på? 145

7 Några generella iakttagelser och kritiska reflexioner 148

Referenser 153

Bilaga 1 Norrköpings budgetmodell 1993 - 1996 154

Bilaga 2 Intervjufrågor 159

1 Behovsbudgetering - en lyckad reform?

1.1 Nya budgetprinciper

Under de senaste 15 åren har kommunerna präglats av en högt uppdriven förändringstakt där reformerna gällt såväl kommunernas politiska organisation som deras förvaltningsstruktur. Det kommunala budgetarbetet är ett område som i särskilt hög utsträckning blivit föremål för förändring. En rad kommuner runt om i landet är för närvarande i färd med att utveckla och pröva nya budgetmodeller. Att kommunerna prövar nya budgetmodeller är i sig inget nytt. Alltsedan mitten av 1970-talet har de kommunala budgetreformerna avlöst varandra. Denna ständiga vilja till förändring och utveckling är ett uttryck för budgetprocessens centrala ställning i den kommunala verksamheten. Reformivern på detta område speglar också kommunernas förändrade ekonomiska villkor under denna period. I en ekonomisk miljö där det ställs krav på effektiviseringar och besparingar har både stat och kommun försökt ändra sina budgeteringsmetoder. Vad som däremot är nytt är själva radikaliteten i de budgetmodeller som nu tar form. Flera kommuner runt om i landet har infört, eller planerar för, *behovsbudgetering*. Det är den senaste i raden av kommunala budgetreformer.

Både i Sverige och utomlands är budgetarbetet inom den offentliga sektorn (stat och kommun) ett område som blivit föremål för ingående studier av såväl ekonomer som statsvetare. På en punkt tycks de olika iakttagarna vara överens. De ansträngningar som hittills genomförts för att reformera budgetarbetet har sällan eller aldrig lett till de resultat som från början åsyftades. Att döma av forskningen på området är den offentliga budgetutvecklingen snarast att beskriva som en räcka av misslyckanden. Misslyckandena har i huvudsak varit av tre slag. För det första har budgetreformerna inte på något avgörande sätt påverkat maktfördelningen i budgetprocessen. "Förkämparna" som i budgetspelet har till uppgift att kräva pengar för olika verksamheter, har fortsatt att ha en alltför stark ställning i förhållande till

"väktarna" som skall se till att budgeten går ihop. För det andra har man menat att budgetreformerna inte i någon högre utsträckning påverkat resursfördelningen. Budgetreformerna till trots har fördelningen aldrig ifrågasatts från grunden utan i huvudsak förändrats efter enkla regler. För det tredje har budgetreformerna inte lett till någon förenkling av budgetprocessen. Budgetarbetet har förblivit en splittrad och utdragen förhandlingsprocess mellan centrala beslutsfattare och verksamhetsföreträdare på olika nivåer i organisationen. Sammantaget betyder dessa misslyckanden att budgeten och budgetarbetet inte blivit de kraftfulla instrument för omfördelning och prioritering som de politiska beslutsfattarna allt ihärdigare efterlyst i takt med att det samhällsekonomiska klimatet blivit kärvare.

Som detta arbete kommer att visa bryter behovsbudgetering på ett avgörande sätt mot beskrivningen av tidigare budgetreformer. Metodens grundläggande idéer har utformats för att lösa just de problem som beskrivits ovan. Liksom tidigare försök att reformera budgetarbetet syftar behovsbudgetering till att stärka kommunledningen och ge den möjlighet att fatta övergripande och klara prioriteringsbeslut. Men till skillnad från tidigare budgetreformer handlar inte behovsbudgetering om marginella maktförskjutningar inom en oförändrad organisation. Behovsbudgetering innebär tvärtom en grundläggande förändring av makt- och ansvarsförhållandena inom organisationen som helhet. Det framgår framför allt av att behovsbudgetering införts i kommuner med kommundelsnämnder (kdn).

Kommuner med kommundelsnämnder har övergivit den traditionella sektorsindelade organisationen. Kommundelsnämnder har istället fått ett integrerat och övergripande ansvar för hela den kommunala verksamheten inom ett geografiskt område. I många kommuner upptäckte man snart att kommundelsnämndernas möjlighet att fatta egna prioriteringsbeslut i realiteten var kraftigt beskurna. Det berodde på att fördelningen från centralt håll precis som tidigare byggde på de olika sektorernas kostnader och prestationer. Anpassningen till den nya organisationen skedde enbart genom att man i ett andra steg delade upp sektorsanslagen efter hur stor andel av servicen som producerades i de olika kommundelarna. Budgetens höga detaljeringsgrad och dess sektorsindelning gav knappast något utrymme för kdn-politikerna att träffa egna val. Deras politiska roll och funktion kom därmed att ifrågasättas.

Även på kommunledningsnivå innebar kdn-organisationen nya problem. Det visade sig mycket snart att den tidigare sektoriserade budgetmodellen inte passade en geografiskt indelad organisation.

Frågan var vilka principer som, istället för sektor, kostnad och prestation, skulle styra fördelningen till kommundelsnämnderna. Hur skulle den ekonomiska ramen för respektive kommundel fastställas?

I flertalet kdn-kommuner har man nått fram till samma lösning på dessa problem. I dessa kommuner har man infört ett nytt budgetsystem, behovsbudgetering. Behovsbudgetering i en kdn-organisation innebär kortfattat att resursfördelningen till kommundelarna skall ske med utgångspunkt i dessas befolkningsunderlag och andra socioekonomiska och geografiska förutsättningar för att producera service. Den centrala kommunledningen beslutar vilka behov av kommunal service som fördelningen skall omfatta samt hur de olika behoven skall prioriteras sinsemellan. Beroende på hur befolkningens behovsstruktur ser ut i olika kommundelar fastställer ledningen sedan en ekonomisk ram för respektive kommundel. I anslagen till nämnderna tas också hänsyn till att förutsättningarna att producera samma slags service kan variera mellan kommunens olika delar. Servicekostnaderna kan t ex påverkas av befolkningstätheten i kommundelarna.

Vidare skapar metoden förutsättningar till reell omfördelning. I bytet av fördelningsprinciper ligger en medveten strävan att åstadkomma omfördelning mellan olika kommundelar. I ett andra steg ger metoden också kommundelspolitikerna fria händer att föra över pengar från en verksamhet till en annan. Slutligen skall reformen leda till att de centrala politikernas behov av detaljerad information om de olika verksamheterna begränsas. I kombination med de ändrade makt- och ansvarsförhållandena betyder det att budgetprocessen kan förenklas och förkortas.

Frågan är emellertid om behovsbudgetering är en lyckad reform i termer av resultat och effekter. För att besvara frågan räcker det inte att stanna vid de grundläggande idéer som väglett reformkonstruktörerna i deras arbete. Huruvida dessa idéer också förverkligats är en empirisk fråga som denna studie skall besvara.

Utöver den snäva kretsen av kdn-kommuner har det stora flertalet kommuner ingen alls eller mycket begränsad erfarenhet av behovsorienterad resursfördelning. Erfarenheterna skiljer sig också åt bland de kommuner som infört behovsbudgetering. Några har reformerat i stort sett hela budgetprocessen i enlighet med behovsbudgeteringens idéer. Andra har bara tagit fasta på vissa element i modellen. Vidare skiljer sig också erfarenheterna av modellen åt i ett annat avseende. I några kommuner är den allmänna meningen att reformen varit framgångsrik: Övergången till behovsbudgetering har löst de problem man önskade lösa utan några större bieffekter. I andra kommuner med erfarenhet av

modellen är omdömena mer blandade: Reformen har knappast rått på de problem den skulle lösa, utan tvärtom lett till en del negativa bieffekter.

1.2 Syfte

Studiens övergripande syfte skall ses mot den bakgrunden. Syftet är att försöka förklara varför övergången till behovsbudgetering lyckats - eller varit en framgång - i vissa kommuner men inte i andra. Uppgiften består av tre delar. För det första kan förklaringarna till reformens utfall stå att finna i själva budgetmetoden. Det leder till studiens *första fråga*: Vad är behovsbudgeteringens principiella innebörd och hur skiljer sig denna budgetmodell från andra och tidigare kommunala budgetmetoder? Frågan upptar rapportens andra och tredje kapitel. I kapitel två ges en översikt av kommunernas budgetutveckling under de senaste decennierna. Efter den historiska tillbakablicken introduceras så själva behovsbudgeten. Det sker i rapportens tredje kapitel där jag beskriver vad denna budgetmetod är i ideal och renodlad form.

För det andra kan reformens innehåll och resultat antas vara relaterade till den process som ledde fram till budgetomläggningen. Med andra ord tror jag att den organisatoriska miljö vari behovsbudgetering utvecklas och genomförs kan ha betydelse för såväl metodens utformning som dess effekter. Detta antagande leder fram till min *andra fråga*: Hur har behovsbudgetering utvecklats och genomförts i några konkreta fall?

För att besvara denna fråga har jag valt ut två kommuner. I den ena kommunen, Norrköping har man kommit mycket långt på vägen mot behovsbudgetering. I denna kommun är också de flesta bedömare överens om att reformen i huvudsak varit framgångsrik. Den andra urvalskommunen, Eskilstuna, skiljer sig från den första genom att man infört en betydligt mindre radikal och mer begränsad variant av behovsbudgetering. I Eskilstuna är också bilden av reformens resultat mer splittrad.

För respektive kommun beskriver jag (i) hur de första tankarna på behovsbudgetering växte fram och vann fotfäste, (ii) hur modellen konkret utformades och (iii) genomfördes samt (iv) vilka övergripande ekonomiska, politiska och administrativa effekter budgetreformen lett fram till. De två kommunberättelserna upptar kapitlen fyra och fem. I rapportens sjätte kapitel sammanfattas de empiriska iakttagelserna. Det sker i utvärderande syfte. Min *tredje fråga* lyder sålunda: Vad kan vi lära av erfarenheterna från de två fallstudiekommunerna? Frågan kan ges en mer generell formuler-

ing. Den lyder då: Finns det strategier för framgångsrika reformer?

1.3 Metod och material

I kapitlen fyra och fem redovisas framväxten och införandet av behovsbudgetering i Norrköping respektive Eskilstuna. I framställningen berörs också vilka effekter reformen lett till. Dessa kommunredovisningar, med kommentarer, har som primärt källmaterial muntliga intervjuer med ett antal kommunala politiker och tjänstemän, utförda i december 1993 och januari 1994. Arbetet genomfördes i två etapper. Inledningsvis intervjuades politiker och tjänstemän på central kommunledningsnivå. I ett andra skede genomfördes motsvarande intervjuer på kommundelsnivå. Intervjuerna, som i regel pågick under ca en och en halv timme, byggde på en intervjumall omfattande ett femtiotal frågor.[1] Frågorna berörde reformens historik och bakgrund, dvs för- och nackdelar med det tidigare resursfördelningssystemet, framväxten och förankringen av de nya idéerna, utredningsarbetets utgångspunkter, beslutsprocessens karaktär och själva beslutet. Därefter fick intervjupersonerna redogöra för det nuvarande budgetsystemet och dess målsättningar. Särskilt utrymme ägnades intervjupersonernas uppfattningar om det nya systemets objektivitet, transparens, rättvisa och acceptans. Vidare fick de intervjuade svara på frågor om vilka förändringar reformen lett fram till med avseende på kommunens budgetarbete, rollfördelning, styrning och uppföljning. Avslutningsvis tillfrågades de intervjuade om sina erfarenheter av behovsbudgetering samt om de ansåg att kommunens nya budgetmodell borde utvecklas ytterligare.

Muntliga intervjuer är en datainsamlingsteknik med många fördelar. Till skillnad från postenkäten, där man oftast arbetar med fasta svarsalternativ, får de intervjuade fritt välja sina uttryck. Därmed blir svaren mer nyanserade och ibland mer upplysande. Intervjupersonen kan ge sitt svar i form av ett sammanhängande resonemang med motiv och argument till grund för sin uppfattning samt nyansera den ställda frågan genom att peka på olika aspekter och infallsvinklar. För forskaren har tekniken också den uppenbara fördelen att man under intervjuns gång kan anpassa frågorna efter intervjupersonens kunskaper om det aktuella fenomenet samt, när

[1] Intervjufrågorna finns redovisade i bilaga 2 Intervjuerna bandades och har därefter skrivits ut ordagrant.

det är påkallat, tillfoga följdfrågor och be om ytterligare preciseringar. Intervjuförfarandet har emellertid en nackdel. Det är mycket tidskrävande. Det har betytt att antalet intervjuer måste begränsas. I var och en av urvalskommunerna har jag därför endast intervjuat representanter för de kommundelar som i särskilt hög grad berördes av övergången till behovsbudgetering i ekonomiska termer. Sammanlagt har jag intervjuat ett tiotal personer i varje kommun. Därtill kommer ett stort antal kortare intervjuer per telefon. Dessa samtal, som i huvudsak ägt rum under hösten 1995 och januari 1996 kan betecknas som uppföljningssamtal. Det handlar helt enkelt om kontakter med vissa av de urspungliga intervjupersonerna i syfte att uppdatera informationen. Från de två urvalskommunerna har jag också alltsedan hösten 1993 fortlöpande samlat in olika typer av utredningsmaterial som har beröring med den aktuella budgetomläggningen.

1.4 Kommunurval

Jag har i en tidigare studie sökt kartlägga de bärande principerna bakom behovsbudgetering samt hur kommuner med heltäckande kommundelsorganisation omsatt dessa principer i praktiken (Bokenstrand 1993). Vid tiden för den studien fanns det totalt fjorton kommuner med kommundelsnämnder i hela kommunen. Av dessa hade tolv infört eller planerade för att införa behovsbudgetering.[2] Jag fann då, att kommunerna i princip kunde delas in i fyra grupper längs två dimensioner. Den första dimensionen rör behovsbudgeteringens radikalitet. Längs denna dimension kan man skilja mellan kommuner som antingen tillämpar alla för behovsbudgetering utmärkande idéer och kommuner som bara tagit fasta

[2] Kommuner som hade heltäckande kdn-organisation vid den tidpunkten (1992-1993) var Ale, Borås, Bräcke, Eskilstuna, Göteborg (stadsdelsnämnder), Helsingborg (servicenämnder), Huddinge, Hudiksvall, Nacka (områdesstyrelser), Norrköping, Sandviken, Södertälje, Uppsala och Örebro. Med undantag av Ale och Bräcke hade man infört eller planerade för behovsbudgetering i samtliga. Sedan den studien genomfördes har också Malmö och Stockholm infört heltäckande kommundelsorganisationer. I båda dessa kommuner pågår för närvarande ett omfattande utredningsarbete i syfte att utarbeta nya behovsbaserade modeller för att fördela resurser till kommundelarna.

på några av dessa idéer.[3] Den andra dimensionen rör modellens omfattning. Här går skiljelinjen mellan kommuner som utnyttjar behovsbudgetering för att fördela huvuddelen av anslagen inom ett stort antal kommunala verksamhetsområden och kommuner som antingen bara utnyttjar behovsbudgetering inom någon enstaka sektor (exempelvis skolan) eller använder behovsbudgetering inom flera sektorer men då endast beträffande en mindre del av sektorsanslagen. Av dessa grupper är kombinationen 'hög radikalitet' samt 'stor omfattning' självfallet särskilt intressant. I praktiken är det tre kommuner som motsvarar denna beskrivning. Det är Hudiksvall, Norrköping och Örebro.[4]

I syfte att urskilja framför allt behovsbudgeteringens resultat och effekter bör Hudiksvall, Norrköping och Örebro jämföras med andra kommuner vars budgetmodeller är kvantitativt omfattande men föga radikala i principiellt hänseende. Dessa jämförelsekommuner bör naturligtvis - idealt sett - påminna om Hudiksvall, Norrköping och Örebro i så många andra avseenden som möjligt, exempelvis befolkningsstorlek, näringsstruktur och politiska majoritetsförhållanden. I praktiken är valmöjligheterna mycket begränsade i den här delen. Det är bara en kommun, Eskilstuna, som motsvarar den här bilden av behovsbudgetering.

---

[3] Sammanlagt identifierade jag sju krav som kommunernas budgetmodeller borde uppfylla för att kunna klassas som radikala. Kraven avsåg i vad mån modellerna praktiskt utformats för att stötta en tydlig rollfördelning med klara makt- och ansvarsförhållanden samt om modellerna byggde på objektiva och transparenta fördelningskriterier. Med objektiv i detta sammanhang avses att de kriterier som används för att uppskatta medborgarnas servicebehov skall vara sådana att de "ligger fast" och inte kan påverkas av kommunens egen produktions- eller förvaltningsapparat. Kravet på transparens handlar om att det skall finnas rimliga och tolkningsbara samband mellan behovskriterierna och det servicebehov de skall mäta. Ett sådant samband föreligger t ex i de flesta kommuner mellan kommundelarnas skolskjutskostnader och antalet skolbarn per kvadratkilometer.

[4] I min undersökning 1993 fann jag att Borås och Göteborg planerade införa behovsbudgeteringsmodeller som motsvarar beskrivningen 'radikal' och 'omfattande'. Modellerna trädde ikraft den 1 januari 1994 respektive 1995. I syfte att studera behovsbudgeteringens effekter har jag bedömt det som angeläget att välja kommuner med så lång erfarenhet som möjligt av det nya budgetsystemet. Av det skälet har Borås och Göteborg inte kommit ifråga som urvalskommuner.

Av arbetsmässiga skäl kan emellertid endast en av de tre kommunerna Hudiksvall, Norrköping och Örebro ingå i det slutliga urvalet. Med avseende på befolkningsstorlek och näringsstruktur är Hudiksvall den kommun som avviker mest från Eskilstuna. De återstående kommunerna, Norrköping och Örebro, uppvisar båda stora likheter med Eskilstuna. Så har t ex samtliga tre kommuner en historia som präglas av långvarigt socialdemokratiskt styre[5]. Det finns emellertid ett förhållande som talar för att Norrköping lämpar sig bättre än Örebro för en systematisk jämförelse med Eskilstuna. Jag har i en tidigare studie visat att framväxten av behovbudgetering av allt att döma är nära kopplad till en decentraliserad kommunal organisation. (Bokenstrand 1993). Det är kommuner med kommundelsnämnder som varit först med att införa behovsbudgetering. Mot den bakgrunden är det befogat att i urvalet också ta hänsyn till kommunernas utveckling som kommundelsorganisationer. När de aktuella kommunerna jämförs utifrån den aspekten uppvisar Norrköping större likhet med Eskilstuna än vad Örebro gör. Örebro framstår på det här området som något av en pionjär och föregångskommun medan Eskilstuna och Norrköping snarast kan beskrivas som efterföljare. I Örebro infördes en heltäckande kommundelsorganisation redan 1983. Eskilstuna följde efter tre år senare. I Norrköping dröjde det till 1989 innan kommundelsorganisationen genomförts fullt ut. Om Örebro har i detta sammanhang vidare sagts att arbetet med kommundelsnämnder där bedrivits mer konsekvent än i någon annan jämförbar kommun i Sverige under 1980-talet (Amnå m fl 1985). När också dessa skillnader och likheter kommunerna emellan vägs in i bedömningen kan ett slutligt urval av fallstudiekommuner göras. Mitt val faller på Norrköping och Eskilstuna.

---

[5] I Eskilstuna har socialdemokraterna suttit vid makten sedan 1917. I Örebro har de borgerliga partierna sedan 1930-talet haft majoritet endast under åren 1974 till 1976 och 1992 till 1994. I Norrköping innebar valet 1991 att det socialdemokratiska maktinnehavet bröts för första gången på 71 år. Den borgerliga dominansen blev emellertid kortvarig och med 1994 års val återfick socialdemokraterna majoriteten.

2 Budgetering i ständig utveckling

Förändringar och reformer av det kommunala budgetarbetet är självfallet inget nytt fenomen. Kommunerna har tvärtom en lång tradition av försök att förändra formen för sitt budgetarbete. I det reformarbetet har den ena budgetmodellen avlöst den andra under de senaste två, tre decennierna.

Nils Brunsson (1986) har gjort ett försök att mejsla ut de bärande tankeelementen i olika budgetmetoder. Brunsson urskiljer tre typer av budgetering i svensk offentlig verksamhet, nämligen expansions-, styr- och nivåbudgetering. I samtliga fall uppfattas budgeten som ett styrinstrument. Brunsson hämtar argumenten från Aaron Wildavskys (1975) budgetteori. Enligt den teorin är budgetprocessen ett 'spel' mellan väktare och förkämpar. Förkämparna kräver pengar för olika verksamheter medan väktarnas uppgift är att se till att de utgifter som förkämparna kräver inte överstiger inkomsterna. I kommunerna återfinns väktarna främst i kommunstyrelsen men också bland ekonomikontorets högre tjänstemän. Förkämparna återfinns i nämnder och förvaltningar. Budgetens förmåga att fungera som ledningens styrmedel avgörs av väktarnas styrka i förhållande till förkämparna. Hur starka väktarna är beror i sin tur på hur budgetprocessen organiserats (Brunsson 1986:122ff).

Det är också frågan om väktarnas styrka - eller svaghet - som stått i centrum för det kommunala reformarbetet på detta område under de senaste decennierna. Kommunerna har gått från en budgetmodell till en ny i syfte att stärka väktarnas ställning. Resultatet har dock i allmänhet inte blivit det åsyftade: Väktarna har förblivit svaga, menar Brunsson. Orsakerna till att reformerna inte motsvarat intentionerna kan preciseras med hjälp av Brunssons budgettyper. Presentationen av dessa typer ger också en bild av hur budgetarbetet förändrats sedan slutet av 1960-talet fram till mitten av 1980-talet.

Expansionsbudgetering är den första av Brunssons kategorier. Den kan sägas motsvara traditionell kommunal budgetering som dominerade under 1960-talet och en bit in på 1970-talet[6]. Under

[6] I vissa läroböcker och standardverk beskrivs denna typ av budgetering som behovsorienterad (se t ex Broman 1983, s 46). Vad som då avses är att

den perioden genomfördes en rad offentliga välfärdsreformer om vilka det rådde betydande politisk enighet. Budgetprocessen anpassades efter reformernas behov av resurser. Varje verksamhet äskade pengar enligt egna önskemål. Därefter sammanställde den politiska ledningen en totalbudget på grundval av äskandena. Eftersom det i inledningsskedet inte finns några begränsningar för hur mycket förkämparna får begära kommer summan av äskandena oftast att överstiga tillgängliga resurser. Prutningar blir därför nödvändiga i budgetarbetets slutfas. Väktarnas uppgift är att skära i äskandena. Om prutningarna fördelas någorlunda rättvist mellan olika verksamheter, behålls en låg konfliktnivå mellan väktare och förkämpar. Slutresultatet blir hur som helst en expansion av kommunens verksamheter som gör alla nöjda, även väktarna som prutat äskandena men inte avslagit dem. Budgetprocessen gynnar alltså främst förkämparna genom att väktarna är svaga (Brunsson 1986:124ff).

Styrbudgetering är den term Brunsson använder för att beskriva metoder som program- och nollbasbudgetering. Ett program är en plan över kostnader och prestationer för en verksamhet som syftar till ett bestämt mål. Tanken är att om ledningen gjort en väl genomtänkt långtidsplan så kräver budgeten för det första året av planen mycket litet arbete. Nollbas- eller förnyelsebudgetering är en vidareutveckling av programbudgeteringens idéer. Här står de ekonomiska restriktionerna i förgrunden. Medan programbudgetering betonar mål och långsiktig planering lägger nollbasbudgetering huvudvikten vid prioriteringen av olika verksamheter. Metoden innebär att utgifterna ifrågasätts från 'grunden'. Tanken är att varje utgift skall motiveras.

Både program- och nollbasbudgetering syftar till att minska expansionen genom att stärka väktarnas styrningsmöjligheter. Det skall ske genom att väktarna får mer information och kunskap om verksamheten. Förkämparna skall tvingas att noga beskriva konsekvenserna av sina äskanden. Väktarna skall också detaljstyra vad pengarna används till. I praktiken har styrbudgetering emellertid inte lett till att expansionen bromsats. Ett problem har varit att de tjänstemän som anställs för att stödja väktarna istället blivit förkämparnas representanter i ledningen. Kommunstyrelsen

---

budgeten byggs upp utifrån varje verksamhets uppskattade behov av resurser. En skattning som bygger på föregående års anslag +/- smärre justeringar. Detta är alltså något helt annorlunda än när man i kdn-kommuner idag talar om behovsorienterad resursfördelning och därmed avser att resurserna fördelas utifrån uppskattningar av medborgarnas servicebehov.

består inte självklart av idel väktare. När verksamheterna börjar ifrågasättas splittras styrelsen lätt i företrädare för olika verksamheter (Brunsson 1986:125).

Nivåbudgetering, är Brunssons sista modell. Den påminner alltigenom om rambudgetering som de flesta kommuner i Sverige praktiserar sedan mitten av 1980-talet. Den politiska ledningen anger i förväg de ekonomiska ramarna för verksamheten. Ofta anges ramen i procentandelar av tidigare års anslag. Sedan ramarna fastställts överlåts den detaljerade fördelningen av medel inom olika områden på lägre beslutsnivå. Metoden är, menar Brunsson, den enda som ger väktarna reella förutsättningar att styra omprioriteringar och effektiviseringar. Väktarnas enda uppgift här är att fastställa utgiftsnivån för varje förvaltning. Därefter vidtar förvaltningarnas planering av den verksamhet som kan genomföras inom tilldelad ram. Initiativet ligger alltså på central nivå. Väktarnas informationsbehov är litet i den här modellen. Nivåbudgetering innebär viss decentralisering av makt och ansvar. Modellen ger väktarna mer inflytande över verksamhetens totala omfattning. Samtidigt minskar deras inflytande över verksamhetens detaljer. I expansions- och styrbudgetering byggde styrningen på att man genom planering och budgetering sökte inteckna framtiden. Med nivåbudgetering sker styrningen istället genom historiska tekniker som bokslut, prestationsanalyser och utvärderingar (Brunsson 1986:126). Enligt Brunsson har nivåbudgetering inte genomförts fullt ut i praktiken. Väktarna har istället hemfallit åt att i detalj granska och diskutera förkämparnas budgetförslag. Det är, menar Brunsson, ett uttryck för att väktarna inte litar på andra styrtekniker än de framtidsinriktade.

2.1 Vad budgethistorien lär

Som vi sett har det under årens lopp gjorts betydande ansträngningar att förändra det kommunala budgetarbetet. Brunssons systematisering av denna utveckling ger emellertid vid handen att man trots idoga försök att förbättra väktarnas styrinstrument inte förmått hejda den oönskade expansionen. I samtliga budgettyper misslyckas väktarna. Varför? Frågan bildar en naturlig utgångspunkt när vi vill bedöma om behovsbudgetering på ett radikalt sätt skiljer sig från andra budgetmetoder.

För att budgetspelet skall fungera krävs inte bara att det finns åtminstone två spelare. De måste också agera som väktare och förkämpar (Wildavsky 1975:8). Styrning förutsätter inte bara förmåga utan också vilja. I expansionsbudgetering saknas i

realiteten väktare. De som skall vara väktare är ju överens med förkämparna om att expansionen bör fortgå. Frågan är bara i vilken takt. En radikal och rationell lösning i syfte att dämpa den kommunala tillväxten borde därför inte inriktas på väktarnas bristande förmåga utan på deras bristande vilja att hålla tillbaka utgifterna. En sådan lösning skulle förmodligen ha krävt en drastisk förändring av maktrelationerna i budgetprocessen. Övergången till styrbudgetering handlade dock ensidigt om att stärka väktarnas förmåga att handla rationellt med ökad kunskap. Det är ingen 'radikal' förändring av budgetarbetet.

I Brunssons andra budgettyp, styrbudgetering, framstår expansionsbudgeteringens resultat som valt med större omsorg, kunskap och information. Någon avgörande förändring av relationen mellan (svaga) väktare och (starka) förkämpar är det emellertid inte fråga om. Styrbudgeteringen motsvarar bara bättre bilden av vad budgetering handlar om - att medvetet styra utvecklingen efter uttalade mål. Modellen rättfärdigar vad väktare och förkämpar gör i omvärldens ögon, men utan att förändra något i sak. Styrbudgetering ger i detta avseende intryck av att mest handla om en förskjutning i termer av 'rationalistisk retorik' (Lundquist 1992:185).

Styrbudgeteringens strävan efter rationalitet har även kritiserats för bristande realism. Modellen ställer orimligt höga krav på beslutsunderlagens omfång och kvalitet. Beslutsfattarna förmår inte hantera ett stort antal alternativ och informationsöverskottet gör förenklingar och tumregler nödvändiga. Resultatet blir ett inkrementellt förfarande i syfte att undkomma de väldiga svårigheter som är förknippade med en fullt ut rationell kalkyl (Wildavsky 1964:155).

Övergången från expansions- till styrbudgetering motsvarar mycket väl den kulturorienterade syn på organisationsförändring som är vanlig inom den organisationsteoretiska skolbildning som brukar benämnas nyinstitutionalism. Genom ständiga reformer försöker organisationen hela tiden uppfylla omvärldens krav och förväntningar på ett korrekt beteende. Större förändringar än så kräver emellertid att budgetreformen modifieras och avpassas till övriga delar av organisationen, och vice versa. Skall budgetreformen lyckas så måste den, kort sagt, gå längre än till att enbart gälla själva budgetarbetet. Den måste ta upp makt- och ansvarsförhållanden i organisationen som helhet. Mot den bakgrunden förefaller övergången från expansions- till styrbudgetering alltför marginell och begränsad. Styrbudgetering tar inte hänsyn till makt och liknande förhållanden som är rotade utanför själva budgetprocessen, i den vidare organisationen.

Medan expansions- och styrmodellerna alltså tenderar att glida ihop utgör nivåbudgetering, åtminstone i ett avseende, ett avsteg från dessa budgetmodeller. Som Brunsson helt riktigt visar innebär övergången till nivåbudgetering en maktförskjutning till väktarnas fördel. Men trots sina förstärkta positioner misslyckas väktarna återigen. Varför? Starka väktare är med all sannolikhet ett nödvändigt villkor för att åstadkomma radikal nedskärning eller omfördelning. Men det är inte ett tillräckligt villkor. Ytterligare en förklaring kan tillfogas. Den handlar om att nivåbudgetering till sin natur är inkrementell. Det innebär att budgetramarna fastställs med den rådande utgiftsnivån som referenspunkt. Skälet till detta är dels att en stor del av resurserna är låsta av tidigare beslut och åtaganden, dels att fördelningen har sin grund i oklara mål och diffusa principer. Därmed blir själva budgetarbetet ogenomskinligt. Aktörerna i budgetprocessen förstår inte systemets uppbyggnad och kan därför varken försvara eller ifrågasätta det fullt ut. Mer än något annat är det osäkerheten kring de egentliga fördelningsgrunderna som driver väktarna att "studera och diskutera förkämparnas detaljerade förslag" när ramarna skall fastställas (Brunsson 1986:127). Speciellt kännbar blir avsaknaden av tydliga fördelningsprinciper när det är nödvändigt att prioritera. När annan vägledning saknas tvingas aktörerna ta sin tillflykt till existerande anslagsnivåer.

Vad krävs då för att åstadkomma radikal förändring? Wildavsky själv menar att det är mycket svårt att genomdriva förändring. Anledningen till det är framför allt att budgeten bara är ett uttryck för de makt- och inflytanderelationer som råder mellan olika aktörer i organisationen. Det innebär självfallet att det finns ett starkt samband mellan organisatoriska förhållanden i vid mening och hur budgetbeslut fattas; skall de senare ändras måste organisationen också förändras (Wildavsky 1964:131-133). Denna bild av budgetarbetet och dess resultat, ansluter alltså i hög grad till ett socio-tekniskt synsätt. Här ligger tyngdpunkten på att förändringar i en del av organisationen kräver - eller leder till - förändringar också i andra delar av organisationen.

Svagheterna i tidigare budgetmetoder kan därmed sammanfattas i tre budgethistoriska läxor. För det första visar expansionsbudgeteringen på det grundläggande problemet med svaga eller rentav obefintliga väktare. Ett sådant system leder oundvikligen till otyglad expansion. För det andra visar styrbudgetering på riskerna med alltför riklig och detaljerad information. Strävan efter att skapa en fullständigt rationell beslutssituation ledde till att beslutsfattarna blev överlastade med information. Tvärtemot vad som förväntades blev väktarnas prioriteringsförmåga inte bättre utan sämre när

tillgången på information ökade. För det tredje, slutligen, visar nivåbudgetering på att kontroll i efterhand är en otillräcklig styrningsteknik. Erfarenheterna tyder på att den politiska ledningen i dessa delar brustit när det gällt att formulera klara mål och principer mot vilka verksamheternas resultat kan relateras.

Som kommer att framgå i nästa kapitel är det just dessa problem som behovsbudgetering skall vara en lösning på. Liksom sina föregångare syftar behovsbudgetering till att stärka väktarnas position. Men till skillnad från tidigare budgetreformer handlar behovsbudgetering inte om marginella maktförskjutningar inom en oförändrad organisation. Behovsbudgetering innebär tvärtom en grundläggande förändring av makt- och ansvarsförhållandena inom organisationen som helhet. Vidare skall reformen leda till att de centrala politikernas behov av detaljerad information om de olika verksamheterna begränsas. Ledningens uppgift avgränsas till att enbart gälla övergripande prioriteringsbeslut. Slutligen skall metoden skapa förutsättningar för målstyrning i kombination med resultatuppföljning.

3 Behovsbudgeteringens idéer

Behovsbudgetering är i några avseenden besläktad med andra budgetmodeller.[7] Genom att utgå från befintliga resurser har den nivåbudgetens karaktär. Liksom styrbudgetering syftar metoden till att ifrågasätta en gång givna anslag från grunden. Skillnaderna är emellertid större än likheterna. I det följande skall jag beskriva behovsbudgeteringens idéer. I beskrivningen utgår jag från Harold J Leavitts välkända modell för att beskriva karaktären av en organisation (Leavitt 1965).

Ett av Leavitts huvudsakliga syften med modellen är att visa på beroendet mellan organisationens olika delar. Förändras en av komponenterna får det i allmänhet konsekvenser även för övriga delar av systemet. Modellen består av fyra komponenter; struktur, teknologi, aktörer och uppgifter.

Struktur avser en organisationens mer stabila element. Hit hör t ex hierarkisk utformning, arbetsdelning, system för styrning och kontroll. Teknologi definieras som de metoder och mekanismer med vars hjälp organisationen löser sina uppgifter. Häri ingår såväl maskiner och utrustning som arbetsrutiner, regler och kunskap. Aktörer handlar om de förväntningar, intressen och värderingar som finns kopplade till deltagarna i organisationen. Uppgifter rör de syften och mål som ligger till grund för själva organisationen.

---

[7] I ett avseende är behovsbudgetering ett olyckligt begrepp. Vad är det vi intuitivt föreställer oss när vi hör att resurser fördelas efter behov? Jo, att det finns en outsinlig källa av resurser som kan användas för att möta varje upptänkligt önskemål. Om så vore fallet, dvs att resurserna saknade begränsning, skulle all budgetering vara överflödig. Budgetering handlar ju om att hushålla med knappa resurser. I själva verket är just det faktum att resurserna tryter ett viktigt skäl till att de aktuella kommunerna funnit det nödvändigt att förändra sin resursfördelning. I många fall går också förändringen mot behovsbaserad fördelning hand i hand med omfattande nedskärningar. När man nu talar om behovsorienterad fördelning avses således inte en planeringsform som syftar till att tillgodose alla tänkbara behov. Mer korrekt är att beskriva reformen som ett försök att fördela prutningar på ett "rättvist" sätt mellan kommundelarna.

Med hjälp av Leavitts komponenter kan vi för det första avgöra vad för slags förändring övergången till behovsbudgetering representerar; är det i första hand en förändring av strukturell, teknologisk, aktörs- eller uppgiftsorienterad natur? Modellen kan också, för det andra, användas för att bestämma hur genomgripande förändringen är. Berör den enbart någon enstaka del av systemet eller påverkar den organisationen som helhet?

Behovsbudgetering vilar på fyra hörnstenar. Dessa är, eller kan kallas för, (i) objektivitet, (ii) transparens, (iii) roller samt (iv) rättvisa. De har det gemensamt att de syftar till att skapa tydlighet i budgetprocessen. Objektivitet rör de indikatorer eller kriterier som används för att mäta medborgarnas behov. Med transparens avses att det skall finnas ett klart och tydligt samband mellan de behovskriterier som används och det servicebehov de avser mäta. Den tredje komponenten, rollfördelning, handlar om relationerna mellan budgetprocessens olika aktörer. Den fjärde och sista komponenten, rättvisa, är kärnan i budgetmodellen. Behovsbudgetering syftar till att alla relevanta aktörer skall förstå resursfördelningens grunder och betrakta dem som riktiga. Detta är det yttersta syftet med modellens objektivitet, transparens och rollfördelning. På det viset genererar själva budgetmodellen ett rättvist resultat, oavsett vilket det sedan blir.

3.1 Objektivitet

För att vi skall kunna tala om kommunens fördelning av resurser som behovsstyrd måste den givetvis baseras på medborgarnas behov av kommunal service. För att uppfylla det kravet måste de faktorer eller kriterier som används för att mäta medborgarnas servicebehov vara objektiva. Därmed avses att de inte skall vara beroende av den kommunala serviceapparaten, dess uppbyggnad, kostnader och prestationer. Kriterierna skall istället handla om egenskaper hos befolkningen eller dess sammansättning. Därigenom får man kriterier som 'ligger fast' och inte är möjliga att påverka på administrativ väg. Exempel på sådana objektiva egenskaper är andelen människor i viss ålder eller andelen låginkomsttagare. Däremot är faktorer som genomsnittskostnad per daghemsbarn, eller antal personer som står i kö för en viss service, påverkbara. De varierar med ambitionsnivån, dvs servicens utbyggnadsgrad och kvalitet, och effektiviteten i verksamheten. Kriterier av detta slag kan också bli föremål för administrativ manipulation. Så kan t ex köer förlängas eller förkortas genom att reglerna för vem som är behörig att stå i kö definieras om.

Med ett vetenskapligt språkbruk kan sägas att kravet på objektivitet handlar om reliabiliteten i mätningarna av medborgarnas servicebehov. Mätningarna är reliabla om de utförs på ett korrekt sätt, är tillförlitliga och inte kan manipuleras.

Kopplingen till Leavitts modell är mycket tydlig. Kravet på objektivitet handlar om teknologi i Leavitts mening; att finna och utveckla lämpliga metoder och tekniker för att omsätta den politiska ledningens prioritering av medborgarnas servicebehov i mätbara behovskriterier. Det ställer utan tvivel stora krav på kunskap och kompetens hos ekonomikontorets tjänstemän.

3.2 Transparens

Medan kravet på objektivitet gäller reliabiliteten i mätningarna, avser kravet på transparens deras validitet eller genomskinlighet. Begreppet validitet används i vetenskapliga sammanhang för att beskriva mätningarnas relevans. Validitet handlar om att de mått som används verkligen mäter det avsedda fenomenet.

Transparenta fördelningskriterier leder till att tanken eller meningen med fördelningen blottläggs. Var och en skall kunna förstå på vilka grunder fördelningen baseras. Därmed skiljer sig behovsbudgetering på ett markant sätt från kostnads- och prestationsbaserade modeller där fördelningen är resultatet av en oöverskådlig mängd delbeslut som under årens lopp lagrats på varandra.

Modellens genomskinlighet är av avgörande betydelse ur rättvisesynpunkt. När alla kan förstå varför anslagen varierar mellan kommundelarna kommer resursfördelningen att betraktas som rättvis och vinna acceptans. Genomskinligheten bidrar på så vis till att legitimera eller rättfärdiga behovsbudgetering.

Kravet på transparens rymmer en motsättning. För att fördelningen skall vara genomskinlig krävs att den bygger på ett fåtal, enkla principer. Modellen som helhet skall alltså vara enkel. Att fördelningen uppfattas som rättvis och vinner acceptans beror till stor del på detta. Samtidigt är det en förutsättning för modellens acceptans, att de centrala politikerna är lyhörda och i fördelningen tar fasta på krav och synpunkter från medborgarna och från andra aktörer i det lokalpolitiska systemet. För att ta hänsyn till dessa krav måste modellen byggas ut och specificeras med nya behovskriterier. Genom att på så sätt förbättra modellens validitet ökar rättvisan i fördelningen. Häri ligger motsättningen. Om sådana rättvisekrav ges stort utrymme kommer modellen mycket snart att fyllas av detaljer. Den blir överlastad och komplicerad. Därigenom förlorar

den i genomskinlighet och löper risken att uppfattas som obegriplig och orättvis.

Kravet på transparens riktas alltså, liksom kravet på objektivitet, mot teknikerna för att mäta medborgarnas servicebehov. För att anknyta till Leavitts terminologi handlar sålunda övergången till behovsbudgetering även i detta avseende om förändring i teknologi.

Att vi kan tala om objektiva och transparenta mått på servicebehov betyder inte att det är självklart vilka behovsindikatorer som skall användas. Vilka behov man väljer att ta hänsyn till och hur stor vikt man tillmäter olika indikatorer är alltid politiska frågor. Det för oss över till behovsbudgeteringens tredje komponent som handlar om rollfördelningen i budgetprocessen.

3.3 Roller

En övergång till behovsbudgetering har avgörande betydelse för maktfördelningen i budgetprocessen. Metoden innebär en dramatisk förstärkning av väktarna, både med avseende på deras styrka och antal.

Med behovsbudgetering sammanfattas fördelningsproblemet i två frågor till kommunens ledning: vilka behov skall modellen ta hänsyn till och vilken vikt skall dessa behov ha? Det är sålunda väktarna och uteslutande väktarna som fattar de övergripande prioriteringsbesluten. Med Wildavskys terminologi kan man säga att behovsbudgetering förlägger prioriteringsbesluten utanför budgetspelet. För att det skall vara fråga om ett spel fordras minst två slags roller. Men i behovsbudgeteringens inledande skede finns bara ett slags aktörer - väktare. Därmed blir prioriteringarna aldrig föremål för förhandling mellan väktare och förkämpar. Det betyder emellertid inte att diskussionerna och förhandlingarna kring prioriteringsbesluten helt försvinner. Sinsemellan kan väktarna förhandla om vilka servicebehov som bör prioriteras och med vilken vikt. När det uteslutande finns väktare kring bordet ändrar förhandlingarna karaktär. De kommer i mindre utsträckning än tidigare att präglas av administrativa överväganden och bindningar till den befintliga serviceapparaten. Därigenom kan väktarnas skilda partipolitiska och ideologiska hållningar ges ökat utrymme i debatten kring prioriteringsbesluten. På så sätt bidrar behovsbudgetering till att lyfta fram och renodla politiken i budgetprocessen.

För att prioriteringsbesluten skall kunna översättas i ett fåtal enkla fördelningsprinciper måste kommunledningen ta hjälp av

ekonomikontorets tjänstemän. Experter spelar en betydelsefull roll i behovsbudgetering. Metoden ställer stora krav på den centrala förvaltningens administrativa kompetens. Metoden fordrar för det första god kännedom om befolkningen, dess sociala, ekonomiska och demografiska sammansättning. Modellen kräver ett omfattande statistiskt underlag som kontinuerligt förnyas. Vidare krävs både analytisk förmåga och ett betydande mått av kreativitet för att omvandla kommunledningens fördelningspolitiska ambitioner till konkreta, objektiva och transparenta behovskriterier.

Under senare år har det funnits en utbredd misstro mot samhällsplanering i stort. Behovsbudgetering utgör ett brott i det avseendet. Metoden understryker planeringens betydelse och bygger på stark tilltro till dess förmåga. Det är viktigt att påpeka, att den ökande planeringen syftar till att stärka väktarna. Behovsbudgeteringen ger således inte experterna någon självständig roll. De tjänar inte heller några klientintressen. Experternas uppgift är att stödja väktarna. Det sker framför allt på två sätt: För det första skall experterna genom mer information och mer kunskaper förbättra de centrala politikernas beslutsunderlag. För det andra spelar de en betydelsefull roll i ledningens styrning av verksamheten. Behovsbudgetering innebär nämligen att styrningen ändrar karaktär. Budgeten används inte längre för att detaljreglera verksamheten. Styrningen blir istället resultatorienterad. För det ändamålet måste de centralt placerade experterna utveckla nya instrument för uppföljning och utvärdering.

De förändringar som jag skisserat ovan kan sägas vara av två slag. För det första är det en fråga om rolletablering. Behovsbudgetering innebär en renodling och förstärkning av väktarrollen. Den ger samtliga politiker i kommunen en tydlig och klar väktarfunktion i budgetprocessens alla skeden. De klara och tydliga rollerna möjliggör klara prioriteringar. För det andra syftar förändringen till att åstadkomma en tydligare arbets- och uppgiftsfördelning både mellan politiker på olika nivåer i organisationen och mellan politiker och tjänstemän. Målen för verksamheten och de övergripande prioriteringsbesluten läggs fast av den centrala politiska ledningen. De förtroendevalda på lägre nivåer i organisationen svarar för den lokala anpassningen av dessa mål. Tjänstemännens uppgift är att finna medel och metoder för politikens genomförande.

Dessa djupgående förändringar av makt- och ansvarsförhållandena kan relateras till Leavitts modell på flera sätt. I de delar som rör rolletableringen handlar det om att påverka organisationens struktur och uppbyggnad. Vidare kan förändringarna sorteras in under aktörskategorin genom att de anknyter till

deltagarnas rollförväntningar. Slutligen anknyter metoden till uppgiftskategorin genom dess tydliga arbetsfördelning.

3.4 Rättvisa

De tre komponenter som beskrivits ovan skall tillsammans utmynna i en resursfördelning som uppfattas som rättvis och legitim. Metoden skapar förutsättningar för politikerna att fatta klara prioriteringsbeslut. Makten över resurserna hamnar där den rimligtvis hör hemma - hos kommunens politiska ledning. Objektiviteten i metoden leder till att de centralt beslutade fördelningsprinciperna tillämpas enhetligt och precist. Därmed minimeras risken för godtycklighet i fördelningen. Samtidigt betyder metodens genomskinlighet att fördelningsgrunderna blir synliga. Budgetresultatet kan direkt härledas till de grundläggande principerna för resursfördelningen. I dessa delar skiljer sig behovsbudgetering på ett avgörande sätt från tidigare budgetmetoder där den slutliga resursfördelningen ofta var ett förhandlingsresultat, präglat av kompromisser och hänsynstaganden, där förhandlingarna till stor del ägt rum bakom lyckta dörrar.

Föreställningar om rättvisa spelar alltså en avgörande roll i behovsbudgetering. Det är i sig inget nytt. Som vi sett i tidigare budgetmodeller bygger budgetaktörernas acceptans av fördelningen på att den uppfattas som rättvis. Rättvisa är ett relativt begrepp. Det handlar om jämförelse. Med behovsbudgetering förändras själva grunden för vad som är rättvist. I den prestations- och kostnadsbaserade modellen avsåg frågan om rättvisa dels fördelningen mellan olika verksamheter, dels årets tilldelning i förhållande till tidigare år. Diskussioner om det rättvisa i fördelningen kom därigenom att handla om hur väl olika verksamhetsföreträdare lyckats tillgodose sina intressen i spelet om kommunens resurser. Behovsbudgetering lägger istället frågan om rättvisa 'utanför' budgetprocessen. Som jag tidigare beskrivit innebär behovsbudgeteringens fördelning av makt och ansvar att de centrala politikerna på förhand, dvs innan den egentliga budgetprocessen sätter igång, beslutar vilka av medborgarnas behov som kommunens service skall tillgodose samt hur dessa behov skall prioriteras sinsemellan. Det betyder att de övergripande prioriteringsbesluten aldrig blir föremål för förhandling i budgetprocessen. De ligger fast och sätter ramarna för budgetarbetet. Rättvisebegreppet får därmed en ny innebörd. Det handlar inte längre om de olika budgetaktörernas förmåga att göra sina röster hörda. Det relateras istället till behov i det omgivande samhället. Diskussioner om

rättvisa kommer därigenom att handla om resursfördelningen verkligen avspeglar befolkningens servicebehov.

Dessa förändringar av rättvisebegreppet är centrala. De handlar om ingenting mindre än att påverka budgetaktörernas normer och värderingar. För att återknyta till Leavitts modell framstår därför behovsbudgetering i renodlad form som en total reform. Den påverkar på ett genomgripande och radikalt sätt organisationens samtliga delar; dess struktur, teknologi, aktörer och uppgifter.

Tillsammans fångar de ovan beskrivna komponenterna behovsbudgeteringens idéer. Som vi redan sett är budgetprocesser sällan så renodlade i verkligheten. I vad mån behovsbudgeteringens idéer förverkligas är en empirisk fråga.

4 Norrköping och "The Big Bang"

4.1 Reformprocessen

Den första januari 1992 sjösattes en helt ny kommunal organisation i Norrköping. Internt bland personal och förtroendevalda talade man om denna dag som "The Big Bang". Så handlade det också om en både djup- och långtgående förändring av kommunens hela organisation och arbetssätt.

Den omfattande organisationsomläggningen bestod av flera men nära sammankopplade delar. För det första infördes en beställarutförarorganisation. Modellen syftade till att dra en klar skiljelinje mellan politiker och anställda. De förtroendevalda skulle hädanefter ha ansvaret för att "beställa" tjänster medan anställd personal enbart skulle ansvara för själva "utförandet". Norrköping hade tre år tidigare infört en heltäckande kommundelsorganisation[8]. Med beställarutförarmodellen förändrades kommundelsnämndernas roll. Fortsättningsvis i den nya organisationen skulle kommundelsnämnderna enbart fungera som beställare.

För det andra infördes en helt ny resursfördelningsmodell. Tidigare hade pengarna till kommundelsnämnderna fördelats efter deras produktionskostnader. Nu infördes istället en behovsbaserad fördelningsmodell som tog hänsyn till kommundelarnas varierande befolkningssammansättning.

För det tredje påbörjades parallellt en process som syftade till att under loppet av två år minska antalet kommunanställda med motsvarande 2 000 heltidstjänster. Det första steget i denna process togs just den första januari 1992 när den administrativa personalen

[8] När kdn-organisationen infördes den 1/1 1989 av den dåvarande socialdemokratiska kommunledningen var antalet kommundelar 12 stycken. Valet 1991 ledde till regimskifte i Norrköping. En av den nytillträdda borgerliga fyrpartikoalitionens första åtgärder var att reducera antalet kommundelar till 8. Sedan socialdemokraterna återfick majoriteten i 1994 års val har ytterligare en förändring skett. En av de stora centrala kommundelarna har tudelats. Därmed finns det idag 9 kommundelar i Norrköping.

uppmanades att antingen söka en ny tjänst i kommunen eller återsöka sin gamla tjänst. Ingen blev varslad eller uppsagd men genom det här förfarandet blev det tydligt att ingen var självskriven på sin plats.

I det följande skall jag beskriva hur en av dessa förändringar gick till, nämligen övergången till behovsbudgetering. Jag ämnar beskriva hur modellen utvecklades på idéplanet, vann fotfäste, infördes och slutligen vilka effekter den lett till. Att budgetomläggningen ingick som en del av ett större reformpaket har givetvis präglat de intervjuades perceptioner. Berättelsen om behovsbudgetering i Norrköping handlar därför i många stycken också om de övriga delarna av "The Big Bang".

4.1.1 Kdn-reformen och det gamla budgetsystemet

Norrköpings kommun startade 1983 en begränsad försöksverksamhet med kommundelsnämnder i kommundelarna Eneby och Skärblacka. Örebro som infört kommundelar samma år tjänade som förebild. Politiskt gick åsikterna isär kring reformen. Moderaterna var emot, centern, folkpartiet och vpk för. Inom det socialdemokratiska partiet var man till en början splittrade men enades småningom kring en gemensam kdn-vänlig ståndpunkt. Efter sex års försöksverksamhet togs steget fullt ut och kdn-organisationen blev heltäckande 1989.

Reformen medförde inga omedelbara förändringar av resursfördelningssystemet. Man fortsatte på traditionellt sätt att fördela pengar efter verksamheternas kostnader och prestationer. Nämnderna fick helt enkelt anslag för att täcka sina beräknade kostnader, s k anslagsfinansiering. En viss anpassning av budgettekniken till kdn-organisationen skedde dock. Kostnaderna inom facknämndernas verksamhetsområden bröts ner efter geografiska gränser i enlighet med kdn-organisationen.

Det framgår tydligt av intervjusvaren att det gamla sättet att fördela pengar sedan lång tid varit problematiskt. Det beskrivs som alltför detaljerat, kostnadsdrivande och orättvist. Problembilden är i stor utsträckning densamma på kommunlednings- och kdn-nivå. De följande intervjuutdragen ger en sammanfattning av hur man uppfattade anslagsfinansieringen.

> "Den gamla resursfördelningsmodellen premierade ju inget förändrat arbetssätt eller att utnyttja resurserna

bättre. .... Systemet gjorde det lätt att skaffa pengar för något litet, konstigt ändamål."

"Det gamla systemet skapade ett otroligt kompensationstänkande i kommunen. Ända ut i den enskilda förskolan. Uppstod det en kostnad som man inte hade planerat för så skulle man ha kompensation. .... Det var svårt att skapa kostnadsmedvetande och få in ett rationalitetstänkande. Sen kände vi ju också att det var fel att man ända från kommunfullmäktige styrde resursfördelningen så detaljerat. Vi budgeterade ända ner på delprogramnivå."

Kdn-reformen bidrog till att problemen med det gamla systemet blev synligare. Framför allt rättvisefrågorna kom i fokus:

"Ju starkare politiker man hade desto bättre kunde Du se till att Du fick barnomsorgen eller äldreomsorgen tillgodosedd.... När vi delade upp oss i kdn så såg vi att det var väldiga skillnader mellan olika kommundelar när det gällde utbyggnaden av barnomsorg och framför allt äldreomsorgen.

"När jag själv började ute i Kvillinge [kommundel i Norrköping] så diskuterade vi där, och även tillsammans med andra kdn, att budgetarna var orättvisa. De baserades för mycket på historik. Vissa kommundelsnämnder som varit med i försöksverksamheten, alltså Eneby och Skärblacka hade, som jag brukar säga, lyckats roffa åt sig en massa pengar."

Flera av intervjuerna berättar också om hur anslagsfinansieringen gav upphov till ett slags svartmålningsstrategi hos verksamhetsföreträdare på alla nivåer i organisationen. I syfte att öka resurserna gällde det att framhålla bristerna i verksamheten - att servicen var otillräcklig, personalen överbelastad och lokalerna slitna:

"Vi var ju inne i det här systemet att gnälla så fick vi mera pengar och vi var ju jätteduktiga på det..... Det handlade väldigt mycket om att vara en djävla hårding rent ut sagt, inte att tala om hur bra verksamheten var."

Från kommunledningens sida var detta självklart ett problem. Kommunstyrelsens ordförande ger sin bild:

> "Det var väldigt svårt att väga olika verksamheter mot varandra och samtliga tog just fram det här att man behövde mer resurser. Kravmaskinen var s a s igång. Det gick inte riktigt att bedöma då och alltid göra rätt prioriteringar. Den som skrek högst lyckades kanske få mest pengar".

Man var också som en intervjuad uttrycker sig trött på det ständiga "springet i rådhustrappan" som ofta ledde till tilläggsanslag. Men även på kommundelsnivå uppfattades detta som något negativt. Till och med bland de kommundelsrepresentanter som varit omvittnat skickliga i det gamla systemet menar man att det gav utrymme för godtycke. En annan och mer subtil effekt på kommundelsnivå antyds också i intervjusvaren. Att ständigt lyfta fram de negativa sidorna i den egna verksamheten var inte speciellt befrämjande för kreativiteten och arbetsglädjen.

Eftersom det gamla systemet trots allt levde kvar parallellt med den nya kdn-organisationen under så lång tid som tre år inställer sig frågan om det finns några aktörer i systemet som anser att den gamla resursfördelningsmodellen var bra och som gärna velat behålla den. Bland de intervjuade finns det emellertid knappast någon som kan erinra sig några direkta fördelar med det tidigare systemet. Förvaltningsdirektören i en av kommundelarna uttrycker saken så här:

> "Utgår man från den egna verksamheten så är det klart att det är tryggt med anslagsfinansiering. Man är garanterad en viss tilldelning. Om man anser att trygghet är en positiv sak. ... Annars ser jag inga fördelar med det."

4.1.2 De första tankarna på ett nytt system växer fram

De första tankarna på att någonting borde göras åt resursfördelningen hänför sig till försöksperioden med kommundelsnämnder. Samtidigt som Eneby och Skärblacka 1983 fick status av kommundelsnämnder infördes också distriktsnämnder i kommunens östra delar. Medan den kommunala organisationen i stort fortfor att vara sektorsindelad, byggde båda dessa förändringar på en

geografisk indelning. Kollisionen mellan de två indelningsprinciperna blev särskilt kännbar i budgetarbetet. Problemet var att lyfta ut resurserna till den geografiskt baserade verksamheten ur en sektorsindelad budget. Från såväl kommuncentralt som lokalt håll ledde detta till att man började ifrågasätta hur rationellt och rättvist det befintliga systemet egentligen var. En av kommunens ledande politiker berättar att man vid olika seminarier under 1980-talet snuddade vid tanken, att resursfördelningen i stort borde läggas om och i större utsträckning anpassas efter befolkningssammansättningen i de olika kommundelarna. Kraven framfördes emellertid inte med någon större tyngd. Idén i sig var dock inte speciellt främmande. På skolans område hade man i resurstilldelningen sedan länge tagit viss hänsyn till den sociala sammansättningen i de olika rektorsområdena. Systemet omfattade emellertid endast den kommunalt finansierade delen av skolresursen. När den statliga kommunalekonomiska kommittén år 1990 gav förslag till ett nytt generellt statsbidragssystem öppnades möjligheten att fördela hela skolresursen, inklusive statsbidragen, efter egna fördelningskriterier. Kommunen tog fram en mer elaborerad fördelningsmodell som baserades på den sociala profilen i de nybildade kommundelarna, vilka i stor utsträckning sammanföll med de gamla rektorsområdena.

Vid den här tidpunkten torde det ha legat nära till hands att tänka i banor av att en övergripande modell, liknande skolans, skulle kunna användas för fördelning av alla resurser till kommundelsnämnderna. Det är också under hösten 1990 som dessa tankar för första gången tar sig mer konkreta uttryck. När det sker är det emellertid inte i första hand mot bakgrund av de fördelningsproblem kdn-reformen medfört. Det är i stället kommunens drastiskt försämrade ekonomi som nu framstår som det allt överskuggande problemet.

4.1.3 Med ekonomin i fokus

Kommunens bokslut för 1989 kom att fungera som en ekonomisk varningsklocka. Ekonomiska analyser visade att kommunen förbrukade eget kapital i en omfattning som innebar att om ingenting förändrades så skulle kommunen ha ett underskott på 400 miljoner kronor år 1994. I syfte att återställa balansen i ekonomin utformades ett handlingsprogram i 15 punkter.[9] Däri

[9] Programmet återfinns i Budget -91. Norrköpings kommun.

konstaterades bl a att den ekonomiska situationen fordrade mer än enbart ytterligare besparingar. För att åstadkomma en effektivare serviceproduktion krävdes långsiktiga förändringar av kommunens arbetssätt. I enlighet med programmets femtonde och sista punkt tillsattes därför en utredningsgrupp bestående av 10 förvaltningschefer.[10]

Den s k 10-gruppen fick arbeta mycket självständigt och bands inte av några som helst direktiv. Uppdraget var helt enkelt att med anledning av kommunens dåliga ekonomi göra en översyn av den kommunala organisationen i dess helhet. Inte oväntat kom gruppen fram till att situationen krävde organisatoriska förändringar och nytänkande. En klar skiljelinje borde dras mellan de förtroendevaldas och de anställdas roller. Man föreslog en s k beställar-utförarmodell (BUM) där finansieringsmakten skiljs från det direkta produktionsansvaret. Till en början förespråkade arbetsgruppen att kommunen inte längre skulle vara indelad i kommundelar. Det förslaget kunde den politiska ledningen dock inte acceptera. Man arbetade därför fram en lösning som innebar att kommundelsnämnderna skulle bestå men att de fortsättningsvis skulle fungera enbart som beställare. En följd av dessa förslag var att man inte längre kunde fördela medel till kommundelsnämnderna efter deras produktionskostnader. De skulle inte längre ha någon egen produktion.

I förhållande till den problembild som fanns tidigare vittnar 10-gruppens förslag om att det nu skett en viss glidning. Alldeles tydligt är att budgetomläggningen spelar en underordnad roll i 10-gruppens förslag. Förvisso menade man att en omläggning av resursfördelningen var en både viktig och genomgripande förändring. Men man uppfattade den inte som bestämd av kdn-organisationen. Budgetomläggningen var som man såg det, i första hand påkallad av beställar-utförarmodellen (BUM). När organisationen i stort lades om måste också de ekonomiska styrsystemen förändras och anpassas. Det intressanta är att det inte längre är till kdn-organisationen utan till BUM som anpassningen skall ske.

Det överordnade mål som låg bakom 10-gruppens arbete var strängt ekonomiskt. Kommunens politiska ledning hade föresatt sig att uppnå ekonomisk balans 1994. Beställar-utförarmodellen var det främsta medlet i den kampen. Man ville införa ett större mått av marknadstänkande och konkurrens. Därigenom skulle det kommunala resursutnyttjandet bli mer effektivt. Övergången till

---

[10] Gruppen, som leddes av dåvarande planeringschefen John-Evert Karlsson, bestod dels av kommundelschefer, dels chefer för en rad fackförvaltningar

behovsbudgetering var i sin tur ett medel för att kunna organisera kommunen i beställarnämnder och utförarenheter. Detta belyses av de följande citaten, hämtade från intervjuer med två av 10-gruppens medlemmar.

> "Då så sa vi, om vi fullföljer planerna med den utveckling vi nu ser, så kommer vi 1994 att ha ett underskott på 400 miljoner. Då satte man upp det här målet; vi skall ha ekonomisk balans 1994. ..... Beställar-utförarorganisationen var för att ändra pengarna. Och för att få den att fungera så gjorde vi en ny resursfördelningsmodell, en behovsanpassad resursfördelningsmodell. ..... När vi började med beställar-utförarorganisation så måste vi också hitta ett nytt resursfördelningsinstrument för vi kan ju inte använda anslagsfinansiering när vi går över till beställar/utförarorganisation. Det var ju totalt omöjligt. Nu handlar det ju om köp och sälj. Vi skall ha in privata aktörer i marknaden och då måste vi ha ett annat resursfördelningssystem. ..... Beställar-utförar-organisationen var nödvändig. Hade vi haft kvar den gamla förvaltningen hade vi troligen inte ändrat resursfördelningen. Det tror inte jag. Då hade vi sparat, sparat, sparat och lagt ut det mot varje enhet istället."

4.1.4 Modellen tar form

På förslag av 10-gruppen tillsattes en speciell arbetsgrupp som hade till uppgift att utveckla en ny resursfördelningsmodell. Den sk resursfördelningsgruppen fick sitt uppdrag av kommunstyrelsens planeringsutskott den sista januari 1991.[11]

Arbetsgruppen inspirerades i synnerhet av tankegångarna bakom det nya statsbidraget till grundskolan. Man tog också intryck av det då pågående arbetet med ett nytt statsbidrag till äldreomsorgen. Upprepade jämförelser gjordes också med andra kommuner, särskilt Örebro. Däremot tog man inga externa

[11] Gruppen var sammansatt av tre kommundelschefer, en representant för vardera social-, kultur, skol- och fritidsförvaltningarna, en representant för vardera gatukontor och brandförsvar samt en ekonom från kommunens ekonomi- och planeringskontor

konsulter till hjälp. Externa konsulter förekom inte heller i 10-gruppens arbete med beställar-utförarmodellen.

Resursfördelningsgruppen ställde upp fyra kriterier eller mål för modellen. Den skulle:

- passa den nya organisationen (kommundelsnämnderna som beställarnämnder)
- ge möjlighet att bedriva fördelningspolitik
- vara ett instrument för att nå ekonomisk balans
- uppfattas som i rimlig grad rättvis.

Dessa mål åtföljs i utredningsmaterialet av flera problematiseringar och preciseringar. Det finns t ex en motsättning mellan de två första målen. Hur skall önskemålet om decentralisering av ansvar och anpassning till lokala förhållanden förenas med målet att kommunen centralt skall bedriva en tydlig fördelningspolitik? Av följande formulering framgår att det är det fördelningspolitiska målet som prioriteras högst.

> "Kommunfullmäktige kommer också i den nya modellen att kunna besluta om riktade insatser, permanent eller tidsbegränsat, t ex till vissa kommundelar eller till vissa verksamheter. Den nya fördelningsmodellen är alltså inte automatiskt verkande utan ett i grunden generellt system med tydliga möjligheter att fördela resurserna utifrån politiska värderingar."[12]

I maj 1991 förelåg ett förslag till ny modell för kommundelarnas medelstilldelning som gick på remiss till kommundelsnämnderna. Med några smärre justeringar accepterades förslaget i stora drag och kom att ligga till grund för 1992 års budget. Modellen innebär att varje nämnd får ett anslag som den disponerar fritt. En annan grundprincip är att resurserna fördelas efter var invånarna bor, inte i vilken kommundel de får service. Modellen grundar sig på antalet invånare i olika åldersgrupper, social profil samt glesbygdsförhållanden i respektive kommundel. Den omfattar kostnader till grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg samt lokal fritids- och kulturverksamhet.

Tabell 1Norrköpings budgetmodell 1992

Åldersgrupp	**Social profil**	**Glesbygdsfakto**

[12] Norrköpings kommun budget 1992, bil 3:4.

Antal 0-6 år	Antal barn; med ensamstående föräldrar med lågutbildade föräldrar till föräldrar med socialbidrag	
67%	33%	
Antal 7-15 år	Antal barn; med ensamstående föräldrar med lågutbildade föräldrar till föräldrar med socialbidrag	Antal barn bosatta glesare än 10 barn per km^2
60%	33%	7%
Antal 16-24 år	Antal; med ensamstående föräldrar med lågutbildade föräldrar till föräldrar med socialbidrag	
50%	50%	
Antal 25-74 år	Antal förtidspensionärer och personer med handikappersättning	
18%	82%	
Antal 75 år och äldre*	Enpersonshushåll (40%) Antal socialbidragstagare totalt i området (20%) Antal äldre boende i hyresrätt (40%)	Antal 80 år och äldre som bor glesare än 1 pers/km^2
60%	33%	7%

Kommentar: Procentsatserna anger hur resurserna till varje åldersgrupp fördelas mellan antalet invånare i aktuell ålder, kommundelens sociala profil, samt eventuell glesbygdsfaktor.

* Den stora gruppen äldre är vidare indelad i fyra åldersklasser, 75-79, 80-84, 85-89 samt 90 år och äldre. Vid fördelning av resurser per invånare har hänsyn tagits till att vårdbehov och kostnader ökar i de äldre grupperna. Åldersgrupperna har viktats från 1 till 4. Således ges de allra äldsta 4 gånger så mycket resurser som invånarna mellan 75 och 79 år.

Medlen fördelas efter antal invånare i den aktuella åldersgruppen.[13] Tillvägagångssättet innebär att man fr o m 1992 släppt principen att budgetera efter verksamhet. Istället byggs budgeten upp runt de olika åldersklasserna. Av uppställningen på föregående sida framgår vilka kriterier 'social profil' och 'glesbygdsfaktor' grundas på i olika åldrar.

Utöver att man helt frångått sektorstänkandet finns det ytterligare ett förhållande som är speciellt intressant i Norrköpingsmodellen. Man fördelar en mycket stor andel av resurserna på basis av kommundelarnas sociala förutsättningar. Avvägningen speglar de fördelningspolitiska ambitioner som finns uttryckta i Norrköpings budget för 1992, där modellen för första gången introduceras.

> "Kommunens verksamhet utgår från medborgarnas behov, de största insatserna ska göras för de grupper och de verksamhetsområden där behoven är störst. Svaga och utsatta grupper ska var i centrum för utvecklingen av den kommunala servicen."[14]

Budgetomläggningen i Norrköping innebär i väsentliga stycken en långtgående förändring. Dels är den nya modellen omfattande, dels har man helt frångått det tidigare sektorstänkandet. Budgeten är numera indelad efter olika målgrupper istället för verksamheter. Dock finns ett inslag som i viss mån stör den i övrigt radikala bilden. Som ett mått på kommundelarnas 'sociala profil' används bl a andelen socialbidragstagare. Mot denna behovsindikator kan invändas att den beror av kommunens egen ambitionsnivå. I det avseendet är det inte en objektiv faktor. Den kan relativt enkelt förändras genom att kommunen förändrar reglerna för vem som är berättigad till socialbidrag. Invändningen är emellertid inte speciellt allvarlig. För det första tillämpas kommunens socialbidragsnorm lika i hela kommunen. Antalet socialbidragstagare är därför inte en faktor som kommundelarna själva kan påverka. För det andra är kommunens socialbidragsnorm i sig ett slags behovsbedömning. Att kommunen till en del baserar fördelningen på antalet socialbidragstagare bör därför inte påverka den övergripande slutsatsen, att Norrköpings behovsmodell är radikal.

---

[13] Resurserna till individ- och familjeomsorg ligger, liksom alla lokalkostnader, utanför modellen.

[14] Norrköpings kommun budget 1992, bil 3:3.

4.1.5 Politisk enighet kring reformen

En faktor som återkommer i intervjumaterialet är den breda politiska uppslutning som fanns bakom såväl beställar-utförarmodellen som den behovsbaserade resursfördelningsmodellen. I princip var samtliga stora partier överens. Förändringarna initierades, utreddes och tog form under socialdemokratisk ledning. Det skedde hela tiden med starkt stöd från den borgerliga oppositionen. Speciellt från moderat håll tycks man ha varit mycket positiv till förändringarna och då i synnerhet till att organisera kommunen i beställarnämnder och utförarenheter. Modellen som syftade till rationaliseringar genom att öka inslaget av marknadstänkande låg väl i linje med partiets ideologi. Den enda oenighet som fanns gällde antalet kommundelar. Den befintliga organisationen bestod av 12 kommundelar. Från oppositionens sida menade man att det var alltför många.

Liksom i så många andra kommuner ledde valet 1991 till regimskifte i Norrköping. Efter 71 år av socialdemokratisk majoritet tillträdde nu en fyrpartikoalition bestående av moderaterna, folkpartiet, centern och kds. Trots att den borgerliga "fyrklövern" hade mycket kort tid på sig så fullföljdes reformarbetet. Beställar-utförarorganisationen och den nya resursfördelningsmodellen infördes båda enligt tidtabellen den första januari 1992. Den enda avvikelsen från tidigare planer bestod i att man minskade antalet kommundelar från 12 till 8. Av intervjusvaren framgår att de fyra borgerliga partierna var väl förberedda inför regimskiftet. För att undvika tidsspillan hade man ägnat stor kraft åt att diskutera sig fram till en gemensam plattform och ett gemensamt handlingsprogram där genomförandet av organisationsreformerna ingick.

4.1.6 Personfaktorns betydelse i reformprocessen

Som framgått tog utvecklingen mot beställar-utförarorganisation och ny budgetmodell fart på allvar ungefär hösten 1990. Dessförinnan ägde ett personskifte rum som av allt att döma spelade en ganska stor roll. 1989 gick den socialdemokratiske KS ordföranden, Karl-Erik Wernersson, i pension. Han efterträddes av en yngre partibroder, Kaj Krantz. Kaj Krantz var enligt flera bedömare en ny och öppnare typ av ledare som gav större handlingsutrymme åt såväl övriga politiker som tjänstemän. En intervjuad karakteriserar honom som mer av "tillåtare" än direkt pådrivare i utvecklingsarbetet. De följande intervjuutdragen får illustrera skeendet.

> "Ännu längre tillbaka i Norrköping har det alltid varit så att KS ordförandens ord har varit lag nästan ..... Det stora partiet dom hade Karl-Erik Wernersson som var den här gamla KS ordförandetypen som höll i allting själv Jag upplevde nog att Karl-Erik Wernersson var hämmande så länge han satt. Så fort den perioden var slut 1989 så satte det en väldig fart. Det är därför allting hände 1990. Han sa t om på slutet i klartext att det här få ni ta efter nyår. Han ville inte ha några förändringar....Så fort han försvann så gick nästan proppen ur och då plötsligt kunde det hända saker. Det är min upplevelse ..... Kaj Krantz då som kom till var yngre och inte samma person som ville hålla i allting utan där vart ju en öppning...Mätt mot hur det var under Karl-Erik Wernersson så blev det påtagligt större utrymme. Både för andra kommunalråd och tjänstemän.

En person som tycks ha spelat en pådrivande roll var den dåvarande planeringschefen och sedermera planeringsdirektören i kommunen, John-Evert Karlsson. Som ledare för den sk 10-gruppen framstår han som en av de viktigaste arkitekterna bakom beställar-utförarmodellen. Det var också han som tillsammans med några andra tjänstemän tog fram den ekonomiska analysen om kommunens skenande underskott som tycks ha fungerat som tändgnista för omorganisationen i stort. Så här beskriver han i egna ord sin och 10-gruppens uppgift.

> "Det handlar om att se sprickan i muren och göra människor observanta på den innan det har rasat ihop. Vi var några stycken tjänstemän som gjorde den här analysen. Vi presenterade den för Kaj Krantz och han såg detta och köpte det. Det var ju ett väldigt samspel mellan oss. Och utåt sett så är det ju han som säger att han har gjort detta. Det är ju tjänstemannarollen. Jag menar att som tjänsteman kan Du inte göra någonting om politikerna säger nej. Men det är ju Din uppgift att gå och berätta för politikerna att titta, såhär ser det ut. ..... Jag sa vid ett sånt här tillfälle [i 10-gruppen] att endera så tar vi tag i rorkulten eller också gör någon annan det. ..... Vi hade tre dagars seminarie i december 1990. Då menade vi att vi måste hitta en linje där vi premierar det människor är bra på. Då sa vi, låt oss vända upp och ner på detta. Låt oss använda det här med köp/sälj. Jag

satt hemma på natten och skrev ett Pm. På lördagen informerade jag KS-ordföranden och kände att det här, det är något".

Liksom beställar-utförarmodellen utvecklades och konstruerades också den behovsbaserade resursfördelningsmodellen av en arbetsgrupp bestående av 10 tjänstemän. Gruppen var sammansatt av förvaltningscheferna för några olika kommundelar och fackförvaltningar samt en budgeterfaren ekonom från kommunens centrala administration. Till skillnad från den sk 10-gruppen som utredde kommunens omorganisering i stort förefaller det som om resursfördelningsgruppen och dess uppdrag, åtminstone till en början, inte var speciellt välkända i kommunen. Klart är emellertid att ekonomen i gruppen spelade en mycket viktig roll som "operativt" ansvarig. Det var hon som sammanställde det statistiska underlaget, utvecklade tänkbara fördelningskriterier och tog fram alternativa modellkonstruktioner. Personen ifråga beskrivs i intervjumaterialet som skicklig, lyhörd och som den som egentligen "kan" resursfördelningsmodellen, som har den "i sin hand".

Vi kan konstatera att personfaktorn inte är oviktig. Det är uppenbart att några enskilda befattningshavare spelat en betydelsefull roll i utvecklingen mot behovsbudgetering. Kanske skulle listan också kunna göras längre. Som klart viktigast i detta sammanhang framstår dock bytet av KS-ordförande 1989. Men slutsatserna bör inte överdrivas. Intervjumaterialet ger inte fog för att lyfta fram någon enskild persons agerande som helt avgörande för händelseutvecklingen. Tvärtom, på frågan om behovsbudgetering kunnat genomföras utan N.N (person som tidigare i intervjun utpekats som viktig) svarar i stort sett alla ett tveklöst ja. De flesta är av uppfattningen att "ingen person är så viktig", och "utvecklingen gick ändå i den riktningen".

4.1.7 Obetydligt motstånd mot reformen

Det motstånd som övergången till behovsbudgetering mötte måste betraktas som ringa. Under de första initierings- och planeringsskedena var det så gott som obefintligt. Det är inte så märkligt med tanke på att förslaget till ny modell växte fram så snabbt. Resursfördelningsgruppen fick sitt uppdrag från kommunstyrelsens planeringsutskott den sista januari 1991. Redan tre och en halv månad senare presenterade den ett förslag till ny modell för kommundelarnas medelstilldelning som gick ut på remiss till kommundelsnämnderna. I princip ställde sig samtliga kommunde-

lar positiva till förändringen. Kring det grundläggande bytet av fördelningsprinciper var samtliga överens. De invändningar som framkom handlade istället om modellens konkreta utformning. I det digra remissmaterialet är det framför allt två frågor som återkommer. Den ena gäller valet av behovskriterier för att mäta kommundelarnas sociala profil. Den andra handlar om hur stor del av resurserna som skall fördelas som grundresurs per invånare och vad som därutöver skall användas för att justera för skillnader i sociala, geografiska och andra förutsättningar. En genomgående reaktion i remissvaren är att modellen inte i tillräcklig utsträckning tagit hänsyn till de speciella förhållanden som utmärker den egna kommundelen. Det mest ambitiösa, men också det mest ifrågasättande, remissvaret kom från Eneby kommundelsnämnd. Till saken hör att Eneby, liksom Skärblacka, fungerat som egen kommundel alltsedan kommundelsorganisationen infördes på försök 1983. Under försöksperioden hade man lyckats hävda sig väl i budgetsammanhang. Till en del berodde det förmodligen på att man kunnat framhålla sin särställning som kommundel. Därför var det relativa kostnadsläget i dessa kommundelar högt. Eftersom den generella fördelningsmodellen inte kompenserade för sådana skillnader blev övergången till det nya systemet speciellt kännbar här. Men även från Enebys sida begränsades kritiken till valet av behovskriterier och dessas inbördes relation. Grundinställningen var, liksom i övriga kommundelar, positiv. I en intervju tre år senare beskriver förvaltningsdirektören i Eneby hur han under den här perioden "bombarderade" kommunledningen med frågor om de olika fördelningskriteriernas relevans och effekter. Men han framhåller också att han är en stark anhängare och förespråkare av den behovsbaserade fördelningsmodellen som sådan.

> "I den kommundel som jag företräder visade det sig att vi hade för mycket resurser. Vi fick alltså mindre pengar än vad vi hade verksamhet för så det blev ett glapp på 8 miljoner. ..... Vi var duktigare i det gamla systemet. Så vi har fått ta på oss att ta ned kostnaderna till den nivå vi skulle ligga på. ..... I stora drag tycker jag att det här systemet är genialistiskt. För det beror inte längre på den som kan argumentera för sin sak. Det blir ingen suboptimering. Det är ett oerhört rättvist system egentligen. Sedan kan man ju alltid diskutera parametrarna och justera modellen."

Helt naturligt blev kommundelsnämndernas reaktioner mot modellen något kraftigare under 1992. Det var ju först nu, sedan

modellen trätt i kraft, som man fullt ut kunde se dess omfördelningseffekter. Fortfarande handlade invändningarna om viktningen av olika behovskriterier. De gällde aldrig den grundläggande tanken att fördelningen skulle bygga på befolkningens sammansättning och behov. Alldeles uppenbart behövdes det en viss inkörningsperiod innan det nya tänkandet slagit igenom.

> "De flesta upplevde det som en väldigt stor förändring och man kände väl inte riktigt igen sig. Det var ju många diskussioner om vad som låg bakom dom här totalsummorna per åldersgrupp och man ville ju gärna, när man väl hade fått den här summan med pengar, få bakgrundsmaterial så att man kunde se exakt hur varje enskild åldersgrupp räknats fram. Och sedan försökte nästan alla kommundelarna att räkna baklänges för att kunna göra jämförelser med sin tidigare budget. Där märkte man ju att de inte riktigt ville släppa det här gamla."

Trots allt tycks reformen på det hela taget ha haft starkt stöd på kommundelsnivå. Som redan tidigare framkommit var också den politiska uppslutningen bakom reformen stor. Det betyder emellertid inte att alla aktörer i systemet var lika entusiastiska. Flera av de intervjuade påpekar att det fanns en viss tveksamhet och oro inför budgetomläggningen. Däremot har man svårt att urskilja någon speciell grupp av aktörer som speciellt negativa. Enskilda motståndare fanns det dock som någon uttrycker saken "inom alla partier och på alla nivåer". I några av intervjuerna framförs tanken att åldersfaktorn kan ha spelat in.

> "Jag har fått den uppfattningen att ju yngre man var, desto lättare var det kanske att tänka om, om man inte hade jobbat så länge i det gamla. Medan de äldre var mer tveksamma och oroliga och kanske tyckte att det var bäst att det fick gå kvar i samma hjulspår tills de gick i pension."

En förklaring till det obetydliga motståndet är förmodligen att budgetomläggningen i så hög utsträckning kopplades samman med beställar-utförarmodellen (BUM). Behovsbudgeteringen utvecklades, lanserades och implementerades helt i skuggan av BUM. I kommunens eget utredningsmaterial beskrivs den som en logisk och nödvändig följd av beställar-utförarorganisationen. Hos många av de intervjuade är också sammanblandningen mellan de båda

reformerna påtaglig. Budgetomläggningen uppfattades inte som en självständig reform utan som en del i ett större förändringsarbete. Mot den bakgrunden är det inte konstigt att uppmärksamheten och motståndet i första hand kom att riktas mot beställar-utförarkonceptet. Beställar-utförarorganisation var utan tvivel också den mest spektakulära och politiskt stridbara av de båda reformerna. Den socialdemokratiska ledningen som drev frågan mötte framför allt motstånd från de egna leden. Inom Norrköpings arbetarkommun var man till en början starkt kritiska mot BUM. Även från fackligt håll stötte beställar-utförarreformen på motstånd. Av intervjusvaren att döma fungerade kommunstyrelsens dåvarande ordförande som en enande kraft i det här sammanhanget och lyckades småningom få gehör för organisationsomläggningen även i dessa grupper. I några intervjuer framhålls också vikten av att initiativet just kom från socialdemokratiskt håll. Svaren låter ana att man därmed förmådde skapa en bredare förankring än vad som varit möjligt om reformen istället framstått som (uteslutande) borgerlig politik.

Det förefaller som om budgetomläggningen passerade ganska obemärkt bland personalen i verksamheterna och bland brukarna. Det är inte så märkligt med tanke på att flera andra genomgripande förändringar genomfördes samtidigt. Budgetomläggningen konkurrerade inte bara med beställar-utförarorganisationen om uppmärksamheten. Parallellt vidtogs också andra åtgärder som utan tvivel väckte stor oro, framför allt bland personalen men också bland brukarna. För det första genomfördes, delvis som en följd av BUM, en rockad på tjänstemannaplanet. Förändringen beskrivs på följande sätt av kommunens dåvarande planeringschef:

> "Det nya tänkandet var ju att ta bort mellanchefer och slå bort maktstrukturen. Vi har i stort sett bytt bort allt folket i Rådhuset. Alla mina medarbetare utom en är nya här nu. Det kan man tycka är rått, men det var medvetet. In med ett nytt tänkande och in med ett nytt synsätt. ... Vi måste vända på det hela och skaka om. Det är mycket tragedier och det är många människor som har upplevt att det här var en kris. Men i kriser stärks man och jag tror att man idag [dec 1993, min anm] upplever att de här åren har varit ett mycket, mycket starkt lärande. ..... Vi har gjort om då platschefer på skolor och föreståndare inom dagis och hemtjänst, de är enhetschefer - Du kan inte gå tillbaka och vara föreståndare igen. Vi fortsätter att premiera det människor är bra på. Det var ju det här som vi tänkte på

> [apropå BUM, min anm]. Det tror jag var det avgörande. Om Du är duktig så ska Du ha 'credit' för det."

För det andra valde den nya borgerliga regimen att genomföra en mycket kraftig besparing redan i sin första budget. Det skedde med målet 'ekonomisk balans 1994' som riktmärke. Jämfört med föregående år innebar 1992 års budget en 16-procentig nedskärning. Dessa förändringar, liksom beställar-utförarorganisationen, berörde på ett mycket påtagligt och direkt sätt arbetet ute i de enskilda verksamheterna. Man befann sig i en brytpunkt och det mesta talar för att osäkerheten om vad allt det nya skulle komma att innebära var mycket stor. Till skillnad från de övriga förändringarna handlade budgetomläggningen i första hand om relationen mellan kommunledningen centralt och kommundelsnämnderna. Budgetomläggningen torde därför, i den mån man överhuvudtaget reflekterade över den bland personal och brukare, ha framstått som den minst hotfulla av de stundande förändringarna.

4.1.8 Förankringsarbetet

Budgetomläggningen var en radikal förändring med vittgående konsekvenser. Av intervjumaterialet framgår klart att det också var så man uppfattade reformen i kommunledningen. De direkta åtgärderna för att förankra reformen bland övriga politiker och anställda framstår emellertid som ganska sparsamma. Ett skäl till detta var naturligtvis att modellen utvecklades under stark tidspress. Under senvintern och våren 1991 när resursfördelningsgruppen arbetade fram sitt förslag försökte man dock vid en rad tillfällen förankra de nya tankarna. Gruppens ekonom och framför allt dess ordförande föredrog ärendet i olika politiker- och tjänstemannagrupper. Med några års perspektiv på händelseförloppet menar ekonomen i gruppen att det nog varit önskvärt om man kunnat ägna större kraft just åt förankringsarbetet.

> "Arbetsgruppen som jobbade fram den här modellen hade ju väldigt kort tid på sig. Första året, inför 1992 års budget var det förankringsarbetet som gjorde det här att vissa var lite tveksamma till att skall vi verkligen föra in det här när vi inte riktigt vet vad det får för konsekvenser."

Reformarbetets hastighet är i sig en faktor som förtjänar viss uppmärksamhet. Allting skedde under loppet av ett år. Startskottet gick sent på hösten 1990 när 10-gruppen tillsattes. Redan ett år senare var förberedelserna klara och reformpaketet i alla dess delar kunde knäsättas nyåret 1992. Som de följande intervjusvaren från några av 10-gruppens deltagare visar tycks det ha varit en medveten strategi att agera snabbt och rentav överraskande.

> "Det fanns då inom sossarna människor som tyckte att man skulle skriva direktiv. Jag gjorde allt jag kunde för att förhindra det här direktivskrivandet, utan drev på jobbet trots allt. Jag menar det handlar lite grann om att så fort Du skrivit direktiv så .... Detta hade inte hänt om vi hade haft direktiv för då hade direktiven inte tillåtit det här. Utan det handlade om att ta det här med *chock, snabbt*. Det är ju *jätte*många som ställer sig upp och försöker stoppa tåget [min kursiv]. Har tåget bara tillräcklig hastighet kan Du inte stoppa det."

> "Vi satt hösten 1990 och tog fram den här modellen [BUM, min anm.] som presenterades två dagar före jul för förvaltningscheferna. Det kom som en chock då att vi i hemlighet hade gjort den. Och då hade vi redan fått politisk förankring. Så fram till sommaren då var hela det här omstruktureringsarbetet taget i KF; en ny struktur, ett nytt resursfördelningssystem, tjänstemän skulle tillsättas och tjänstemän skulle bort." ..... "Så allting kom uppifrån. Det gick snabbt. Det var som ett sånt där racerlopp alltså. Starten gick och sen gällde det att köra utav bara den."

På sedvanligt sätt gick, som redan tidigare nämnts, resursfördelningsgruppens förslag på remiss till kommundelsnämnderna. Remissförfarandet utgör i sig en del av förankringsarbetet som inte skall underskattas. Vid sidan av dess rent informativa funktion gav det kommundelsnämnderna möjlighet att reagera på förslaget. En del synpunkter ledde också till förändringar i modellen, vilket torde ha ökat känslan av delaktighet.

Ett förhållande som sannolikt hade betydelse för reformens förankring var sammansättningen av den s k 10-gruppen och resursfördelningsgruppen. Båda grupperna bestod av representanter från kommunens centrala administration och berörda fackförvaltningar. Inte minst viktigt var, att tre kommundelschefer också ingick i vardera gruppen. 10-gruppen som hade till uppgift att se

över kommunens organisation i stort leddes av den dåvarande planeringschefen. Av hans beskrivning förstår man att det låg en medveten strategi bakom 10-gruppens breda sammansättning.

> "Det var mycket smart gjort av Kaj Krantz när den här arbetsgruppen med 10 förvaltningschefer tillsattes, för vi var så många som pynta in. Jag har funderat på det efteråt. Vad hade vi för val egentligen? Hade vi inte lyckats komma med några bra ideer så hade vi varit ja..... Andra hade sagt 'Vad var det där?' Och vi hade satsat in vår heder i detta. Han brukade säga så här ibland 'Har vi välbetalda tjänstemän så skall vi låta dem jobba. Sen skall vi politiker pröva'. Lite ovanligt egentligen."

Det var resursfördelningsgruppen som utarbetade den nya behovsbaserade resursfördelningsmodellen. Apropå kommundelschefernas roll i det arbetet säger gruppens ekonom följande:

> "Jag tror det var bra att kommundelarna var med i arbetsgruppen för dom hade verksamhetskompetensen och jag som ekonom då, vi samarbetade väldigt bra och kunde se vad det kunde få för effekter. Sen hjälpte det ju till så till vida att i dom nämnder som var representerade var det ju förankrat även politiskt. Medan jag då besökte ett antal nämnder och försökte beskriva arbetet och effekterna."

Överväganden om modellens förankring och acceptans tycks redan från början ha funnits med i utvecklingsarbetet. En av utgångspunkterna för resursfördelningsgruppens arbete var att den nya modellen inte borde avvika alltför mycket från den rådande fördelningen. Av intervjumaterialet att döma hade man från kommunledningens sida gjort bedömningen att det i den rådande ekonomiska situationen, med kraftiga aviserade nedskärningar, knappast skulle vara möjligt att genomföra en modell som redan från start visade på mycket kraftiga omfördelningseffekter.

> "Det fanns ju ett motiv i den här resursfördelningsmodellen att det inte skulle ge alltför stora differenser mellan kommundelsnämnderna. Det var ju ett sånt där politiskt mål. Man kan fråga sig om det var rätt eller fel men det var troligen den enda framkomliga vägen."

En åtgärd av liknande slag var den s k dämpningsfaktorn. Med den nya modellen skulle vissa kommundelar få ökade ekonomiska anslag medan andra skulle få vidkännas nedskärningar. För att mildra övergången till det nya budgetsystemet bestämdes att omfördelningseffekterna inte skulle få fullt genomslag redan första året. Anpassningen skulle istället genomföras successivt under en treårsperiod.

Med avseende på förankringsarbetet är det också viktigt att komma ihåg att den nya resursfördelningsmodellen bara var en del i ett större reformpaket, där huvudnumret utgjordes av beställar-utförarmodellen. Hur den lanserades och togs emot hade sannolikt återverkningar även för budgetomläggningen. Var man beredd att acceptera BUM, kom den nya fördelningsmodellen 'på köpet'. Det följande utdraget från en intervju med det dåvarande moderata oppositionsrådet vittnar om att man gjorde betydande ansträngningar för att förankra BUM.

> "När man jobbade med den nya organisationen skedde det väldigt öppet. Det skedde inte i slutna rum. .... Facken, snappade upp detta. Jag skall inte säga att de enbart var motståndare men dom ifrågasatte och var oroliga. Dom kände också att det låg ett regimskifte i luften kanske. Det innebar att jag för första gången som oppositionsråd fick vara med på stora fackliga möten, t.om stormöten med 500 stycken i Folkets hus, där jag fick säga vad jag tyckte om den nya organisationen. Men jag skall inte säga att dom var motståndare. Dom var lite avvaktande och ifrågasatte men dom har ju sedan nästan underlättat skulle jag vilja säga. Åtminstone haft förståelse för saker och ting."

Som en mycket viktig ingrediens i förankringsarbetet framstår också kommunledningens aktiva arbete för att medvetandegöra politiker och anställda om kommunens, som man uppfattade det, mycket svåra ekonomiska läge. Budskapet gick uppenbart fram. Som ett mantra upprepas i intervju efter intervju hotet om att kommunen riskerade att få ett underskott på 400 miljoner 1994 om ingenting drastiskt gjordes. Flera av de intervjuade påpekar också att informationen nådde ut till alla nivåer i organisationen.

> "Att få ordning på ekonomin var ett av målen och det har också trängt ner i organisationen. Jag tror att man kan fråga nästan alla anställda, vad är det egentligen

kommunledningen prioriterar? Jo, det är ekonomisk balans."

4.2 Modellutveckling 1992 till 1996[15]

I det följande redovisas de mest väsentliga förändringar av budgetmodellen som vidtagits under de fyra år den varit i bruk (en mer detaljerad redogörelse för årsvisa förändringar lämnas i bilaga 2).

Med 1993 års budget skedde en utvidgning av behovsbudgeteringen såtillvida att flera tunga kostnader som tidigare fördelats vid sidan av modellen nu kom att omfattas av den. Budgeten för 1992 innehöll flera undantag från den generella fördelningsmodellen. Vid sidan av modellen fördelades samtliga lokalkostnader inom barnomsorg, grundskola, äldre- och handikappomsorg samt kostnaderna för badhus och kommunbibliotek. Vidare var kostnaderna för lärarlöner och invandrarundervisning undantagna från modellen. Fr.o.m 1993 togs dessa undantag bort. Rent tekniskt löstes denna utvidgning av modellen genom att "vikterna" för hur mycket som skall fördelas efter antal invånare i aktuell ålder justerades med hänsyn till förändringen.

Inför 1994 års budget gjordes en översyn av modellen. Den resulterade i en förändring som är av principiellt intresse. Man beslöt nämligen att ta bort variabeln "barn till föräldrar som erhåller socialbidrag" som indikator på den sociala sammansättningen i åldrarna 0-24 år. Den ersattes istället av faktorn "andel barn med utländsk bakgrund". Därmed försvann det sista prestationsbaserade inslaget ur den i övrigt behovsbaserade fördelningsmodellen.

Utöver förändringar av modellens konstruktion innehöll Norrköpings budget för 1994 också en mycket tydlig omprioritering. Resurserna till äldreomsorgen förstärktes genom att 20 miljoner kronor omfördelades från åldersgruppen 25 till 64 år till åldersgruppen 85 år och äldre.

Inför budget 1995 gjordes inga som helst förändringar i själva modellkonstruktionen. Fördelningen till kommundelsnämnderna baserades på samma uppsättning kriterier som året innan. Inte heller beträffande fördelningskriteriernas inbördes relation vidtogs några förändringar. När resultatet av fördelningsmodellen stod

---

[15] Norrköpings budgetmodell för 1992 har tidigare sammanfattats och presenterats på sidan 34. I bilaga 1 återfinns motsvarande sammanfattningar av 1993 till 1996 års budgetmodeller.

klart gjorde man emellertid en justering i efterhand. Justeringen innebar att man minskade på kommundelen Vikbolandets tilldelning.

Det finns skäl att stanna upp inför reduktionen av Vikbolandets kommunbidrag 1995. Åtgärden är nämligen unik såtillvida att det är enda gången, sedan budgetomläggningen genomfördes 1992, som kommunledningen valt att göra ett fördelningspolitiskt ingripande som, åtminstone delvis, satt den generella modellen ur spel.

Man menade att Vikbolandet, som är den mest "lantliga" av kommundelarna, till följd av den s k glesbygdsfaktorn[16]. fått en orimligt stor andel av resurserna. Dessa medel överfördes istället till de övriga kommundelarna i proportion till deras glesbygdsgrad. Till saken hör att Vikbolandet var den kommundel som "vann" mest på budgetomläggningen. Den vinsten kan troligen tillskrivas glesbygdsfaktorn.

Den kraftiga omfördelningen till Vikbolandets förmån under de föregående åren hade motiverats av att servicenivån på en rad områden var lägre där än i övriga delar av kommunen. Inför budgetarbetet 1995 hade kommunledningen dock funnit att de resurser som tilldelats Vikbolandet via glesbygdsfaktorn inte använts för att bygga ut servicen i den omfattning som man från centralt håll menade var önskvärd. Det var den bedömningen som låg till grund för den temporära reduktionen av kommunbidraget till Vikbolandet i 1995 års budget.

Inför 1996 års budget utsågs en tjänstemannagrupp som fick i uppdrag att se över resursfördelningsmodellen[17]. I kommunledningens utredningsdirektiv återfinns en punkt som förtjänar viss uppmärksamhet. Själva nyckeln till budgetreformen 1992 låg i bytet av fördelningsprinciper. Då övergavs ett kostnads- och prestationsbaserat system till förmån för en fördelning som grundas på befolkningens servicebehov. Drygt tre år senare öppnar

---

[16] Fördelningen efter glesbygdsgrad skall täcka de mindre tätbefolkade kommundelarnas merkostnader för t ex barnomsorgsskjutsar, skolskjutsar, långa resor inom hemtjänsten och arbetstid under dessa resor.

[17] Kommunstyrelsen beslutade den 6 mars 1995 att ge humanistiska nämnden i uppdrag att se över modellen. Humanistiska nämnden beslutade i sin tur att ge nämndens direktör uppdraget att utse en tjänstemannagrupp. Utöver direktören för humanistiska nämnden bestod gruppen av två kommundelsdirektörer, två kommundelsekonomer samt en ekonom från koncernenheten.

kommunledningen vägen för en, visserligen begränsad men dock, reträtt. Man skriver:

> "Eftersom efterfrågan av barn- och äldreomsorg varierar i väsentlig omfattning mellan kommundelarna bör möjligheten att ta hänsyn till olika servicegrad inom de berörda åldersgrupperna utredas." [18]

I kommunledningens skrivning blandas det nya behovsorienterade synsättet med ett traditionellt prestationsbaserat tänkande. Det problem som beskrivs är det ständigt återkommande vid behovsbudgetering: Hur skall man på ett rättvisande sätt kunna fånga in att befolkningens behov av, eller efterfrågan på, service varierar från kommundel till kommundel? Däremot är den problemlösning, som kommunledningen menar bör utredas, av det prestationsbaserade slaget: Att införa servicegrad (eller täckningsgrad, som det vanligtvis kallas) som ett fördelningskriterium handlar om inget mindre än en återgång till ett system som baseras på den befintliga produktionsapparaten.

Till saken hör att utredningsuppdraget bl a föranletts av att kommundelsnämnder med väl utbyggd barnomsorg framfört synpunkter på att den befintliga resursfördelningsmodellen missgynnade dem. I Norrköping varierar täckningsgraden inom barnomsorgen med ca 10 procentenheter mellan kommundelarna[19].

I den utredning som följde valde man att koncentrera sig på frågan om servicenivån inom barnomsorgen. Utredningsgruppen arbetade fram ett förslag som innebar en inte obetydlig omfördelning av resurser, från kommundelar med låg servicegrad, till kommundelarna med hög servicegrad. Förslaget åtföljs i rapporten av en kommentar som låter förstå att man inom utredningsgruppen dock var mycket skeptisk till tanken på att införa service- eller täckningsgrad som ett fördelningskriterium.

> "Om hela tilldelningen inom åldersgruppen ska påverkas av servicegraden innebär det att nämnderna

---

[18] Kommunfullmäktiges handlingar 1995, nr 79, Bil. 1, sid. 1

[19] Med service- eller täckningsgrad avses i detta sammanhang antalet inskrivna barn i daghem och familjedaghem i relation till antalet bosatta barn i området.

> tilldelas en summa pengar för varje inskrivet barn just vid det tillfälle som servicegraden avläses. Det finns stor risk att om efterfrågan på barnomsorgsplatser ökar efter detta datum så kommer en diskussion uppstå om att nämnderna inte erhållit pengar för alla barn. Det uppstår en anledning för nämnderna att komma till kommunstyrelsen och begära mer pengar eller att överskrida angivna ramar. Vi inför ett anslagstänkande!"[20].

Dessa farhågor till trots beslutade Norrköpings kommunfullmäktige i oktober 1995 att anta utredningsgruppens förslag. Det innebär att fr o m 1996 kommer 20 procent av de resurser som tidigare fördelats till den aktuella åldersgruppen utifrån kommundelarnas sociala profil, istället att fördelas med hänsyn till det befintliga utbudet av barnomsorg i respektive kommundel. Visserligen kan hävdas att detta "platsbidrag" utgör en ganska ringa andel av kommundelarnas totala resursanslag. Men oavsett bidragets omfattning utgör det ett avsteg från en av behovsbudgeteringens hörnstenar: Att fördelningen skall baseras på medborgarnas behov mätt genom objektiva fördelningskriterier som är oberoende av verksamhetens uppbyggnad och administration.

4.3 Reformens effekter

I det följande behandlas frågan om vilka effekter behovsbudgeteringen lett till. Resultaten rör reformens ekonomiska, politiska och, i viss mån även dess administrativa effekter. Avsnittet inleds med en redogörelse av hur den nya budgetmodellen uppfattats på kommuncentral respektive kommundelsnivå. Framställningen

---

[20] Kommunfullmäktiges handlingar 1995, nr 79, Bil. 1, sid. 10.

Vidare framhävs i rapporten att det föreslagna systemet inte tar hänsyn till nämndernas öppna förskoleverksamhet, där barnen ju inte är inskrivna. Införandet av en servicegrad skulle därför kunna komma att slå hårt mot nämnder som har en låg servicegrad men en väl utbyggd öppen verksamhet.

Arbetsgruppens rapport, som presenterades i maj 1995, avslutas med en uppmaning till kommunledningen att avvakta med beslutet om att införa en eventuell servicegrad. Därigenom skulle man vid beslutstillfället ha tillgång till ett mer rättvisande statistiskt underlag, eftersom nya placeringar inom barnomsorgen främst sker i augusti och september.

bygger på intervjuer som genomfördes vid årskiftet 1993/94. Man hade då två års erfarenhet av tillämpad behovsbudgetering i Norrköping.

4.3.1 Modelluppfattning

I Norrköpings budget för 1992 anges ett mål för den nya resursfördelningsmodellen. Den skall uppfattas som "i rimlig grad rättvis". Jag har tidigare, i rapportens andra kapitel, pekat på några faktorer som kan antas vara centrala för att en behovsbaserad budgetmodell skall uppfattas som rättvis och därigenom vinna acceptans. En modell som konstrueras i det syftet bör bygga på objektiva fördelningskriterier. Kriterierna skall alltså vara administrativt opåverkbara och ha sin grund i befolkningens sammansättning och dess behov av kommunal service. Modellen bör vidare vara enkel och lätt att förstå, dvs transparent. Brister modellen i transparens är risken stor att den inte heller uppfattas som rättvis.

4.3.1.1 Objektivitet och transparens

I intervjuerna ställdes två frågor som ansluter till modellens objektivitet. De intervjuade fick ge sin uppfattning om man funnit fördelningskriterier som förvaltningarna inte kan påverka. Den andra frågan handlar om behovskriterierna på ett tillförlitligt sätt avspeglar befolkningens servicebehov.

Det sammantagna intryck som intervjuerna ger är att det råder bred enighet kring modellens objektivitet. Det gäller i synnerhet om möjligheterna att på administrativ väg påverka fördelningskriterierna. Samtliga intervjuade är av uppfattningen att detta inte är möjligt eftersom kriterierna bygger på befolkningens sammansättning i kommundelarna. Som en intervjuad kommundelspolitiker påpekade är det från deras sida inte längre möjligt att påverka fördelningen med mindre än att de förmår ändra den sociala strukturen i kommundelen.

> "Om man kan få folk mellan 25 och 64 år att flytta in är det bra. De ger oss pengar i modellen men kostar inget. Men jag kan inte påverka kriterierna direkt."

Både i kommunens centrala ledning och bland kommundelsrepresentanterna upplever man det faktum att fördelningskriterierna inte kan påverkas, eller manipuleras, som mycket positivt. De flesta

framhåller att det är en betydelsefull skillnad jämfört med den tidigare anslagfinansieringen som, menar man gav utrymme åt kverulans från kommundelarnas sida och godtycklighet från kommunledningens sida.

På det hela taget anser man också att fördelningskriterierna fångar upp variationer i kommundelarnas resursbehov. Flera av kommundelsrepresentanterna framhåller visserligen att de är kritiska till enskilda kriterier i modellen som man menar missgynnar den egna kommundelen. De exempel som oftast återkommer i intervjuerna är den s k glesbygdsfaktorn samt variabeln "andel lågutbildade". Dessa invändningar är emellertid av detaljkaraktär och förändrar inte helhetsintrycket, att modellen i stort sett anses ge en god återspegling av servicebehovet i kommundelarna. Följande uttalande av en kommundelspolitiker är representativt för hur modellens objektivitet uppfattas på kommundelsnivå.

> "Ja, det är ju inte riktigt vad vi tycker om. Men det är ju sju kommundelar till och en central part som också tycker. Lite är det ju ett spel och en förhandlingsfråga men i stort sett tycker jag att vi fått kriterier som passar oss i kommunen. Sen finns det förstås kriterier som är lite luriga."

Citatet visar också att det även inom ramen för den nya budgetmodellen finns utrymme för en konventionell budgetdiskussion. Det förefaller emellertid som om spelreglerna nu blivit tydligare. Sedan de centrala politikerna väl lagt fast fördelningskriterierna är de inte längre förhandlingsbara. Modellens fördelningsmässiga resultat kan man således inte undkomma genom förhandling. Kommundelarnas påverkansmöjligheter ligger istället i ett betydligt tidigare skede av processen då man kan söka påverka valet och viktningen av olika behovskriterier.

I flera intervjuer betonas vikten av att modellen fortlöpande blir föremål för utvärdering och korrigeringar.

> "Vi får ju inte tro att det här är det perfekta sättet och så ska vi ha det i all evighet. Utan det här är ju något där vi måste känna oss för och försöka utvärdera om det är de rätta faktorerna"

När det gäller modellens *transparens* tycker de intervjuade undantagslöst att modellen är enkel, tydlig och lätt att förstå. I detta sammanhang framhåller flera att modellens styrka ligger i dess

generella karaktär samt att den bygger på relativt få variabler, vilket gör den överskådlig.

En centralt placerad tjänsteman berättar dock om ett problem som hon ofta mött i diskussioner med politiker och tjänstemän från kommundelarna.

> "Ja, det har ju varit svårt att få ut förståelse för att dom pengar som fördelas på social profil inte handlar om att Du har en invånare som är lågutbildad och att Du har en invånare som har utländsk bakgrund och är ensamstående, utan att det här avspeglar vilken social tyngd Du har i området. Det där har varit lite svårt.

Hennes uttalande visar att det åtminstone till en början fanns en del frågetecken kring tolkningen av de olika fördelningskriterierna. Det mesta talar emellertid för att förståelsen av modellen tilltagit betydligt efter hand.

4.3.1.2 Rättvisa och acceptans

På den här punkten motsvarar de intervjuades perceptioner mycket väl reformatörernas ursprungliga intention, att den nya modellen skulle uppfattas som "i rimlig grad rättvis". Med rättvisa i detta sammanhang avses att modellen skulle bygga på rimliga och trovärdiga kriterier som sammantagna ger en god spegling av kommundelarnas varierande förutsättningar att bedriva kommunal service.

Samtliga ger ett jakande svar på frågan om de uppfattar modellen som rättvis. Många svarar dock med förbehållet att de enbart ger uttryck för sin egen åsikt i frågan. De tillägger också att det kanske finns avvikande uppfattningar i de kommundelar som fått minskade resurser till följd av budgetomläggningen. Undersökningen omfattar en sådan kommundel. Den representeras i materialet av kommundelsdirektören respektive nämndordföranden. Trots att de företräder en kommundel som, åtminstone inledningsvis, var bland reformens största förlorare, delar de uppfattningen att modellen är rättvis.

> "Jag tycker att den uppfattas som rättvis. Det tycker jag själv också fastän jag alltid passar på att framhålla hur den slår för vår del. Men det ingår i spelets regler liksom."

> "Jag tycker den är rättvis. Sen tillkommer dimensionen att vi har en lågkonjunktur naturligtvis och att pengarna inte räcker, utan man får prioritera hårt. Men det är en annan dimension. Modellen i sig är nog ganska rättvis."

Apropå frågan om rättvisa framhåller några av de centralt placerade intervjupersonerna att den behovsbaserade fördelningsmodellen lett till en jämnare servicefördelning i kommunen. En illustration ges i följande citat:

> "Vi har ju kommundelar där t ex barnomsorgen inte var särskilt väl utbyggd. Dom kommundelarna gick ju in med väldigt mycket pengar i det här systemet, i förhållande till den driftbudget dom egentligen hade. Dom kan ju naturligtvis göra satsningar nu som inte andra kan. Andra får spara. Så det sker en utjämning."

Genomgående vittnar intervjuerna också om en mycket hög *acceptans* för modellen. För det första kan konstateras att det starka stödet för modellen går över partigränserna. Modellen är alltså ett slags konsensusprodukt. För det andra är den behovsbaserade resursfördelningen väl förankrad såväl bland kommundelarna som i kommunens centrala ledning. Även om det finns invändningar och kritik mot enskildheter i modellkonstruktionen, är det ingen som på allvar ifrågasätter den grundläggande tanken att resursfördelningen skall bygga på medborgarnas varierande behov av kommunal service. I det här sammanhanget understryker också flera av de intervjuade att de absolut inte kan tänka sig att återgå till ett kostnads- och prestationsbaserat system.

> "Jag träffar ju våra gruppledare ganska ofta. Idag är det nästan ingen som ifrågasätter principerna, utan möjligtvis är det några då som har lite synpunkter på kriterierna och vilken vikt man tillmäter dem. Det är klart att i centrum tycker man att glesbygdsfaktorn fått för stor vikt och i en annan kommundel tycker man att andra faktorer fått för stor vikt."

> "Det finns ingen som försöker verka för något annat system. Sen finns det lite olika synpunkter men jag tror inte att någon har en avvikande uppfattning. Ingen som jag har hört vill återgå till någon anslagsfinansiering. Annat än att det kanske finns ute i verksamheterna.

> Dem som vi köper tjänster av skulle vilja göra det. Men av oss som köper och använder det här som ett förhandlingsinstrument så finns det ingen. "

Den behovsbaserade resursfördelningen har utan tvivel vunnit acceptans i vida kretsar både bland politiker och tjänstemän i kommunen. Resultatet är slående mot bakgrund av att den budgetomläggning Norrköping genomförde 1992 faktiskt var mycket genomgripande med en påtaglig omfördelning mellan kommundelar som effekt. Den höga acceptansen är dock inte ägnad att förvåna i ljuset av den positiva synen på modellens transparens, objektivitet och rättvisa som tidigare redovisats. I det sammanhanget ter sig en hög acceptans för modellen som ett logiskt och följdriktigt resultat.

Den höga acceptansen kan också ses som ett kunskaps- och tillvänjningsresultat. Intervjuerna genomfördes två år efter att modellen tagits i bruk. Bedömningarna bygger således på erfarenheter av hur modellen fungerat i praktiken. Det förefaller rimligt att kunskapen och förståelsen för den nya fördelningstekniken successivt ökat under åren som gått. Kanske hade en undersökning som denna lett till ett mindre positivt resultat om den genomförts i direkt anslutning till budgetomläggningen. I detta sammanhang bör noteras att tillvänjningen till modellen skett under en period av ekonomisk stagnation. Trots det har modellen vunnit hög acceptans.

4.3.2 Ekonomiska effekter

Övergången till behovsbudgetering i Norrköping handlade i grund och botten om en sak, att åstadkomma ett mer effektivt resursutnyttjande. I vad mån man lyckats med detta är givetvis en mycket betydelsefull fråga. Effektivitetsbegreppets mångtydighet gör emellertid att frågan inte kan ges ett enkelt svar. För att kunna bedöma reformens måluppfyllelse i detta avseende måste effektivitetsbegreppet först preciseras. Jag har valt att begränsa frågan om reformens framgång i ekonomiskt hänseende till att gälla *effektiviteten i det kommunala budgetarbetet.*

Här finns skäl att påminna om att budgetomläggningen ingick som en del i ett större reformpaket. En annan del utgjordes av en omorganisering av kommunens förvaltningsstruktur. Den tidigare kommundelsorganisationen integrerades med en beställar-utförarmodell. Samtidigt skedde också en kraftig neddragning av kommunens administrativa personal. Liksom budgetomläggningen

har dessa förändringar inverkat på kommunens budgetarbete. Trots det är det möjligt att urskilja ett flertal effekter som rimligtvis går att återföra till budgetomläggningen. De aspekter jag belyser gäller tidsåtgången i budgetarbetet, budgetdokumentets längd och utformning, förekomsten av tilläggsanslag och sektoriell budgetering samt vilken roll uppföljning och utvärdering spelar i budgetprocessen. Slutligen behandlas de intervjuades uppfattningar om budgetmodellens betydelse i kommunens besparingsarbete. Dessa effekter griper in i och sammanhänger med varandra. För tydlighetens skull bör de dock behandlas var för sig.

4.3.2.1 Mindre budgetarbete på central nivå - mer på lokal

I de flesta svenska kommuner är det kommunala budgetarbetet en långdragen förhandlingsprocess med ett stort antal inblandade aktörer. I regel tar arbetet inför nästa års budget sin början redan i januari och avslutas med att budgeten antas av fullmäktige i december. I stora drag motsvarade den kommunala budgetprocessen i Norrköping också detta mönster fram till budgetomläggningen 1992. Den nya fördelningsmodellen som då infördes gjorde det möjligt att förenkla och förkorta budgetarbetet. Det tog emellertid ganska lång tid innan man till fullo utnyttjade dessa möjligheter. Under de första åren med det nya systemet följde budgetarbetet i stort sett samma tidtabell som tidigare. På senare år har dock budgetarbetet kortats ner avsevärt. Den preliminära budgeten antas numera före midsommar och inte som tidigare först vid månadsskiftet november/december. De intervjuade uppfattar denna tidsbesparing som mycket positiv. Speciellt från kommundelarnas sida framhålls att de därigenom fått bättre planeringsförutsättningar. Det gäller inte minst i deras arbete som "uppköpare" av kommunal service. För att kunna sluta avtal med olika serviceproducenter krävs att de i god tid vet vilka ekonomiska ramar som kommer att gälla.

Den främsta orsaken till tidsbesparingen i budgetarbetet är att de anslagsgivande och beviljande organen på central nivå i kommunen inte längre behöver ägna sig åt en detaljgranskning av olika budgetposter. På kommundelsnivå råder det omvända förhållandet. Till följd av anslagens generella karaktär kräver den interna resursfördelningen mer arbete där än tidigare.

4.3.2.2 Kortare och mer överskådlig budget

Den lägre detaljeringsgraden i anslagen till kommundelsnämnderna har också haft som effekt att själva budgetdokumentet kunnat förenklas och förkortas. År 1991 byggde resursfördelningen till kommundelsnämnderna för sista gången på traditionell anslagsfinansiering. Totalt omfattade kommunens budget för det året inte mindre än 316 sidor,[21] varav 133 behandlade resursfördelningen till kommundelsnämnderna. Det skall jämföras med den betydligt mer hanterliga budgeten för 1992. Efter det att den behovsbaserade fördelningsmodellen införts minskade budgeten som helhet till 69 sidor.[22] Själva resursfördelningen till kommundelsnämnderna avhandlas på blygsamma 5 sidor. Det formatet har man också lyckats behålla under efterföljande år. I den meningen har budgetdokumentet blivit enklare, klarare och mer överskådligt.

4.3.2.3 Tilläggsanslagen har försvunnit

En annan effekt av budgetomläggningen rör förekomsten av tilläggsanslag. Med tilläggsanslag avses anslag som beviljas under löpande budgetår vid sidan av den ordinarie budgeten. Det är alltså fråga om efterhandsjusteringar och avser oftast kompensationer för oförutsedda ändamål eller kostnadsökningar.

Ur ett styrningsperspektiv är tilläggsanslag ett bristtecken. De ger en möjlighet att kringgå budgeten som fråntar den dess definitiva karaktär. Vidare ger vetskapen om att det går att utverka tilläggsanslag såväl väktare som förkämpar incitament till att inte ta budgetdialogen på allvar. För båda parter kan det löna sig att undanhålla eller lämna snedvriden information. Aktörerna litar inte på varandra och resultatet blir en irrationell budgetdialog. Därmed kommer budgeten att bygga på delvis felaktiga antaganden om de ekonomiska förutsättningarna för olika verksamheter. Budgeten förlorar därmed också i värde som ekonomiskt styrinstrument. I förlängningen torde detta leda till en bristande budgetrespekt på alla nivåer i organisationen.

Det har inte varit möjligt att få exakta uppgifter om förekomsten av tilläggsanslag till kommundelsnämnderna före 1992 års budgetreform. Intervjumaterialet pekar dock på att kommun-

---

[21] Investeringsplanen oräknad

[22] Investeringsplanen oräknad

delsnämnderna var mycket flitiga när det gällde att söka tilläggsanslag före budgetomläggningen. Det tycks också som om deras ansträngningar ofta gav utdelning. Så talar t ex flera av de intervjuade kommundelsrepresentanterna om att det tidigare var "lätt" att skaffa extra anslag vid sidan av det reguljära budgetarbetet. I det här sammanhanget är heller inte exaktheten i uppgifterna av så stort intresse. Det intressanta är istället att budgeten före 1992 inte fungerade som det styrinstrument den var tänkt att vara. Vi kan också konstatera att när den behovsbaserade fördelningsmodellen infördes 1992, försvann alla former av tilläggsanslag. Orsaken är att med 1992 års budgetreform förstärktes idén om en "påse" pengar till varje kommundelsnämnd. Från kommunledningens sida gav man tydliga signaler om att alla tillgängliga resurser redan från början fördelades till kommundelsnämnderna via den nya modellen. På central nivå skulle det sålunda inte finnas kvar någon buffert för oförutsedda utgifter i kommundelsnämndernas verksamhet. Det skulle alltså inte löna sig att i efterhand vända sig till kommunstyrelsen för extra anslag. Ansvaret för att bygga upp en reserv överfördes istället till kommundelsnämnderna själva. Följande utdrag från en intervju med en kommundelsdirektör visar att förändringen ställt stora krav på kommundelsförvaltningarnas anpassnings- och planeringsförmåga.

> "Hela tiden när man jobbar med den här resursmodellen måste man ha framförhållning. Det är det annorlunda. Sättet att fundera. Det är viktigt också att se vilka omvärldsförändringar som händer och det kan ju hända stora förändringar. ..... Därför är det bra att laborera med att ha reserver i påsen. ..... Genom att KF avhändar sig alla pengarna ut till beställarnämnderna så finns det ju ingenting kvar på KS-nivå. Så vi kan ju inte springa dit in och be om tilläggsanslag. För dom pengarna har vi redan fått. Så vi måste bygga upp vår egen buffert för att kunna klara oförutsedda utgifter som dyker upp. Första året la vi upp en buffert på 15 miljoner. Det gjorde vi för vi visste egentligen inte.... Och det var ju en förskräcklig tur att vi hade gjort det. För det som var klart och tydligt då när man gick över till den nya modellen var att poster som varit gömda här och där flöt upp till ytan. Då sa man att det är erat ansvar att stå för den kostnaden. Man rensade upp. Det var mycket olika bidrag som varit gömda här och där. Som dolts i den påsen där eller i den budgeten där och

där. Nu blev det tydligt genom att man kopplade till invånare."

Till skillnad från många andra budgetreformer har budgetomläggningen i Norrköping uppenbart haft effekter på budgetbeteendet. Som citatet ovan visar har incitamenten för ett ekonomiskt rationellt beteende på lokal nivå förstärkts. Genom att budgetramarna blivit definitiva har kommundelsnämnder och berörda förvaltningar fått starka motiv för att genomlysa sina egna budgetar i syfte att finna "slack resources" eller överskott. Vidare ger intervjusvaret uttryck för att budgeten blivit mer transparent i den meningen att man nu har bättre ordning och reda på pengarna.

4.3.2.4 Minskat sektoriellt budgetbeteende

Präglas budgetarbetet av en helhetssyn på budgeten eller av ett sektoriellt budgetbeteende? Frågan handlar ytterst om budgetprocessen bidrar till att förbättra eller försämra förutsättningarna för ett effektivt resursutnyttjande. Allmänt gäller att ett utpräglat sektoriellt budgetarbete inverkar negativt på möjligheten att nå samordningsvinster mellan olika verksamheter. Likaså kan förekomsten av starka sektorsintressen utgöra ett hinder för nödvändiga prioriteringsbeslut. Eftersom budgetdebatten kommer att fokusera på respektive sektors tilldelning i förhållande till föregående år blir svårt eller rentav omöjligt att väga eller fördela om mellan sektorerna.

Ett av målen för 1989 års kommundelsreform i Norrköping var att bryta ner gränserna mellan olika verksamheter och därigenom skapa utrymme för ett ökat samarbete över sektorsgränserna. Detta skedde väsentligen på två sätt. För det första fick kommundelsnämnderna ett övergripande politiskt ansvar för flera olika verksamheter. För det andra bröt budgeten med ett sektorstänkande. Budgettekniken förändrades från sektoriella anslag till ett anslag som kommundelsnämnderna fritt kan fördela mellan olika kommunal verksamhet.

Dessa förändringar berörde dock huvudsakligen kommundelsnämndernas resursfördelning. Det var först med budgetomläggningen 1992 som man på central nivå frångick principen att budgetera efter verksamhet. Istället byggdes budgeten upp på grundval av kommundelarnas befolkning indelad i åldersklasser. Flera av de intervjuade menar att den förändringen varit av avgörande betydelse för att minska sektorstänkandet i budgetarbetet. En centralt placerad bedömare beskriver utvecklingen så här:

> "Vi hade ju i och för sig banat vägen lite grann för att gå ifrån sektorstänkandet genom att vi haft kdn sedan 1989. Det finns inget som är så kostnadsdrivande som sektorstänkande. Jag menar att om Du har en kommunal organisation där Du har en politisk ledare för varje sektor, ett kommunalråd, då blir det suboptimering inom varje sektor. 'Det är vi som behöver resurserna' säger naturligtvis kommunalrådet för skolan osv för varje sektor. Det kände jag mellan åren 1989 och 1991 när vi hade kdn-organisation och sedan när vi tog det här greppet med helhetssyn. Det förändrade tänkandet radikalt, både hos politiker och tjänstemän.

En effekt av det nya systemet är att förändringar i kommundelarnas befolkningssammansättning automatiskt leder till förändringar i kommundelarnas resurstilldelning. I det avseendet är den nya fördelningsmodellen mer flexibel än sin föregångare, påpekar många av de intervjuade. Övergången från en funktionell till en målgruppsorienterad budgetindelning har uppenbart också haft effekter på flexibiliteten i kommundelsnämndernas interna resursfördelning. En tjänsteman vid en kommundelsförvaltning ger följande bild:

> "Det här med sektorer är ju mera borta nu också i det här nya. Förut så hade man ju verksamhetsansvariga som hade sin ram då från förra året. Den slog man ju vakt om. Nu får man ju se hur elevantalet har ökat eller minskat och det är ju lite annorlunda.....T ex barnomsorgen som sjunker nu då. Det blir färre barn i barnomsorgen. I det gamla systemet tror jag inte att dom pengarna hade gått till andra sektorer."

Av citatet att döma har budgetomläggningen haft mycket positiva effekter på lokal nivå när det gäller möjligheterna att prioritera mellan olika sektorer.

4.3.2.5 Ökad tonvikt på uppföljning och utvärdering

Under 1990-talet har det kommunala utvecklingsarbetet i Norrköping präglats av en medveten strävan att förändra kommunens övergripande styrsystem - från detaljstyrning till målstyrning i kombination med uppföljning. Budgetreformen liksom införandet av en beställar-utförarmodell är två delar av det arbetet. I

båda fallen gäller att när den tidigare detaljstyrningen tas bort, ökar kraven på såväl budgetuppföljning som utvärdering av verksamheternas innehåll och kvalitet. I detta sammanhang bör noteras att ingen av dessa förändringar i sig ger några nya instrument för uppföljning och utvärdering. Däremot ger kommundelsorganisationen underlag för jämförelser mellan olika kommundelar och serviceproducerande enheter. Att man förmår utveckla goda rutiner för en sådan efterhandskontroll är troligen en nödvändig förutsättning för den behovsbaserade resursfördelningens framgång på sikt.

Intervjusvaren visar att arbetet med att skapa rutiner för att samla in och sammanställa data till ett gemensamt informationsunderlag till en början gick ganska trögt. En anledning till detta var den minskade administrativa bemanningen. Till bilden hör också att organiseringen i beställare- och utförarenheter medförde att man måste bygga upp en delvis ny administrativ kompetens. Att i det läget frigöra personal som kunde ägna sig åt utvärdering och uppföljning var inte lätt. Det mesta talar emellertid för att ansträngningarna på detta område intensifierats under de senaste åren.

På kommuncentral nivå arbetar man numera med ett gemensamt uppföljnings- och utvärderingssystem. Det består av två delar. Den första delen bygger på olika ekonomiska nyckeltal som samlas in från kommundelarna. Utvecklingsarbetet här har främst inriktats på att identifiera de mest relevanta nyckeltalen samt att skapa jämförbarhet mellan kommundelarna. Ambitionen är inte bara att använda informationen som underlag för höja eller sänka kommundelarnas ramar. Tanken är också att genom analys och diskussion med de berörda utröna orsakerna till skillnader mellan kommundelarna. Är de uttryck för varierande lokala prioriteringar och kan de lokala enheterna lära av varandra hur effektiviteten i verksamheten kan förbättras?

Den andra delen av den gemensamma uppföljningen handlar om kvaliteten i verksamheten. Utgångspunkten är de mål som kommunfullmäktige lagt fast för de olika verksamheterna, barnomsorg, skola etc. Materialet i den kvalitativa jämförelsen utgörs till övervägande delen av kommundelarnas egna utvärderingar.

Beträffande den kommungemensamma uppföljningen ger några av de intervjuade kommundelsrepresentanterna uttryck för en viss besvikelse. Dels har materialet inte blivit föremål för de intressanta analyser man hoppats på, dels har kommunledningen brustit i sin återkoppling till kommundelsnämnderna, menar man. Någon menar också att kommunledningen inte tagit tillräcklig hänsyn till kommundelarnas utvärderingsresultat i resursfördelningen.

På kommundelsnivå dominerar användarorienterad uppföljning med olika typer av enkäter. Det kan t ex handla om studier av kommundelens samtliga elever i åttonde klass eller enkäter till en del av de föräldrar som har barn på dagis. Ett mer ambitiöst inslag i utvärderingen omfattar att kommundelspolitikerna deltar i olika verksamheter eller intervjuar olika brukargrupper. Från en kommundel berättas exempelvis om hur samtliga ledamöter i kommundelsnämnden fått i uppdrag att göra hembesök hos tre pensionärer vardera för att intervjua dem om deras syn på den kommunala servicen. I dessa delar märks en påtaglig stolthet i kommundelsrepresentanternas intervjusvar. En intervjuad säger: "vi har helt enkelt blivit proffs på utvärdering". Från en annan kommundel hävdas att "alla är nog lika ambitiösa men vi har kommit längst". Genomgående förmedlas också intrycket, att det på kommundelsnivå finns en stark vilja att vidareutveckla och bredda den användarorienterade uppföljningsverksamheten. Inte minst mot bakgrund av de senaste årens kraftiga nedskärningar menar man att detta är ett viktigt instrument för att kontrollera om man förmår upprätthålla kvaliteten i verksamheten.

Det bör noteras att kommundelarnas ökade satsningar på uppföljning och utvärdering inte enbart är en följd av den nya budgetmodellen. Den är också knuten till beställar-utförarorganisationen. Som "beställare" av verksamhet åligger det kommundelsnämnden att löpande kontrollera att "utföraren" verkligen "effektuerar" beställningarna i enlighet med kontraktet. Det ställer givetvis krav på ökad utvärdering.

Oavsett drivkrafterna bakom förändringen är den ett uttryck för en ökad resultatorientering i den kommunala verksamheten. Det avspeglas också i budgetuppföljningen. Av intervjuerna framgår att bokslutet tidigare inte tillmättes någon större betydelse. Bokslutet och bokslutsanalyserna hade närmast karaktären av budgetteknisk formalitet. Sedan några år har emellertid diskussionerna kring bokslutet blivit livligare och boksluten ses som ett viktigt beslutsunderlag. Förändringen illustreras av två centralt placerade tjänstemän.

> "Förr i tiden var budgeten ett skyltfönster där man kunde utläsa att vi har inte råd att bygga ishallen i år men nästa år kommer den. ... Idag handlar det om det här; hur skall vi få balans i vår ekonomi? Det är de facto så att det är en förflyttning från budget till bokslut."

> "Man kan säga att resultaten debatteras mer politiskt nu. Om det beror på att man tar till sig resultaten för att det är ett viktigt styrinstrument eller om man är resultatinriktad beroende på den dåliga ekonomiska situationen, det vet jag inte. Det är väldigt svårt att säga vad som är orsak till att den debatten blivit viktigare."

4.3.2.6 Ett bättre beslutsunderlag

En konsekvens av den nya budgetmodellen är att de centrala beslutsfattarna generellt sett anser att deras informationsunderlag blivit bättre. Till en del beror detta på de ökade satsningarna på utvärdering och uppföljning. Samtidigt menar flera av de centralt placerade bedömarna att uppföljningsarbetet ännu är en smula outvecklat. Kanske är dessa motsägelsefulla svar ett uttryck för att förhoppningarna som finns kopplade till uppföljningsarbetet ännu inte infriats helt.

En omständighet som framhålls i intervjusvaren är att man på central nivå numera slipper befatta sig med en massa detaljer. Man inhämtar inte längre något siffermaterial om de olika verksamheternas beräknade kostnader i kommundelarna. Istället litar man till de konsekvensbeskrivningar som kommundelsnämnderna sammanställer på grundval av fullmäktiges preliminära ramar. Här redogör man exempelvis för hur eventuella sparbeting kommer att slå mot olika verksamheter. Ofta ställs konsekvenserna i relation till de mål som kommunfullmäktige ställt upp. Denna information tillmäts emellertid varierande värde. En intervjuad påpekar att kommundelsnämnderna ibland hemfaller åt argument som liknar de äskanden som anslagsfinansieringen byggde på. Överlag föredrar man dock dessa konsekvensbeskrivningar framför gamla tiders mera svårgripbara sifferredovisningar. Att informationen blivit bättre betyder inte nödvändigtvis att den också utnyttjas som beslutsunderlag. En centralt placerad tjänsteman ger sin bild av det nya systemet:

> "Det gamla anslagstänkandet är borta. Vi tar, om jag får uttrycka mig lite vårdslöst, för syns skull in kommentarer från beställarnämnderna. Men jag menar det är ju nu så att vi har en summa pengar. Kommunledningen bestämmer sig för att så här mycket pengar får du enligt resursfördelningsmodellen. På samma sätt som staten bestämmer, de frågar inte oss vad vi tycker utan de talar om att så här stort blir statsbidraget."

Den intervjuade pekar på ett problem som uppkommer i alla former av rambudgetering. I ett sådant system är den centrala ledningens uppgift begränsad till att fastställa utgiftsnivån för olika verksamheter (i det här fallet målgrupper). För det behövs inte mycket utan lite information. Får ledningen mycket information som dessutom präglas av förkämpeargument försvåras deras möjligheter att göra egna bedömningar av vilka områden som bör prioriteras (jmfr Brunsson 1986:126).

4.3.2.7 Ett effektivt besparingsinstrument

Till målen för den behovsbaserade resursfördelningsmodellen hör att den skall fungera som ett instrument för att nå ekonomisk balans. Målet skall ses mot bakgrund av de mycket hårda sparbeting som lagts på den kommunala verksamheten i Norrköping.[23] Att genomföra besparingar har utan överdrift varit den uppgift som dominerat under de fyra år modellen varit i bruk.

Intervjumaterialet visar att det råder bred enighet om att den behovsbaserade budgetmodellen varit ett effektivt besparingsinstrument. De intervjuades argument på denna punkt handlar framför allt om modellens generella karaktär, dvs att någon ersättning per prestation inte utgår och att pengarna fördelas som ramanslag. Därmed har, menar man, de lokala politikernas och tjänstemännens kunskaper om den egna kommundelen kunnat tillvaratas. Pengarna har hamnat där de bäst behövs och besparingarna har blivit mindre plågsamma än om de varit centralt styrda. På kommuncentral nivå noteras framför allt, att modellkonstruktionen gjort det enklare att tekniskt fördela sparbetingen mellan kommundelarna. Proceduren kräver inga detaljbeslut. Prutningar inom ett serviceområde fördelas via modellen i proportion till kommundelarnas andel av den aktuella målgruppen. Därefter är det kommundelsnämnden som beslutar vilka konkreta sparåtgärder som måste vidtas. Vidare menar man att motståndet mot besparingarna sannolikt blivit mindre på detta sätt. I det sammanhanget uttrycker sig några intervjuade så här:

> "Jag menar att om vi skurit ned 16% från KS och pekat ut att den och den barnstugan och det och det badet

[23] 16% 1992. I genomsnitt 4 % 1993-1996

> skall läggas ned, så tror jag att det hade blivit ett större ramaskri, nu har det skett på ett mjukare sätt."
>
> "Trots att vi har sparat hårdast av alla kommuner har vi ändå haft ganska hovsamma debatter och uppvaktningar."

Sammanfattningsvis visar resultaten i denna del på en positiv bild. Behovsbudgeteringen har av allt att döma bidragit till att öka effektiviteten i budgetarbetet. På kommuncentral nivå är den nya budgetmetoden väsentligt mer resurssnål än den tidigare anslagsfinansieringen; den kräver mindre tid och mindre arbete. Behovsbudgeteringen har visserligen gett de centrala politikerna ett mycket begränsat inflytande över verksamhetens utformning. I gengäld har ledningens kontroll över verksamhetens omfattning ökat eftersom metoden skärpt budgetdisciplinen på lägre nivåer samtidigt som den gett goda förutsättningar för effektiviseringar och nedskärningar.

En annan och mer omfattande fråga är förstås om behovsbudgeteringen också bidragit till att öka effektiviteten och produktiviteten i den kommunala verksamheten. Denna undersökning ger inte underlag för att besvara frågan. I intervjuerna utvecklades dock en del resonemang som antyder att reformen kan ha bidragit till effekter av det här slaget. Från några politiker och tjänstemän på kommundelsnivå framhölls att minskningen i kommundelarnas resursförbrukning kunnat genomföras med i stort sett bibehållen omfattning på verksamheten. Som framgår av följande uttalande av en kommundelsdirektör tycks det i vissa fall ha handlat om väsentliga produktivitetsvinster.

> "Vi tappade 16% då [1992, min anm.] sen har vi tappat ytterligare 2% generellt och sen om man lägger till pris- och löneökningar som vi inte fått kompensation för så är vi uppe i 27-28% totalt. Så nästan en tredjedel av det vi hade i pengar -91 har vi förlorat. Jag menar vi driver runt hela det här nu på 27-28% mindre och ändå får vi ut lika mycket service."

Betydelsen av dessa iakttagelser skall inte överdrivas. Vi har här att göra med några få personernas bedömningar. De ger inte fog för några långtgående slutsatser men de visar att frågan om effektivitet och produktivitet i den kommunala verksamheten förtjänar ytterligare uppmärksamhet. Inte minst framstår det som angeläget

att undersöka om eventuella produktivitetsökningar skett till priset av en försämrad kvalitet i den kommunala servicen.

4.3.3 Politiska effekter

Kdn-reformen, övergången till behovsbudgetering samt beställar-utförarmodellen har åtminstone ett gemensamt. De är alla uttryck för en önskan att tydliggöra och renodla politikerrollen. Betoningen har legat på att stärka politikerna i deras egenskap av allmänhetens företrädare. Som sådan bör deras uppgifter vara att tillföra beslutsprocessen kunskap om den kommunala opinionen, representera 'sunt förnuft' samt att ha särskilt ansvar för övergripande målformulering. För att de förtroendevalda skall ha en rimlig chans att fullgöra dessa uppgifter har det ansetts nödvändigt att befria dem från detaljbeslut som rör resursfördelning och verksamhetsdrift. Följden har blivit en långtgående decentralisering av beslutsbefogenheter och ansvar som påverkat såväl relationerna mellan politiker på olika nivåer som relationerna mellan politiker och tjänstemän. Organisatoriskt sett återfinns dessa politiska effekter på tre plan; på kommuncentral nivå, på kommundelsnivå samt i beställar-utförarledet. Frågan är vilken roll eller betydelse som budgetomläggningen haft i detta sammanhang. Hur har den inverkat på politikerrollen i Norrköping?

4.3.3.1 Effekter på kommuncentral nivå

För att behovsbudgeteringen skall kunna betraktas som lyckad i politiskt hänseende bör den skapa förutsättningar för den politiska majoriteten att sätta sin prägel på den kommunala verksamheten. Häri ligger att ledningen skall kunna driva en tydlig fördelningspolitik. Av allt att döma har budgetmodellen också använts på det sättet. En intervjuad beskriver hur prioriteringarna förändrades med det borgerliga maktövertagandet 1992.

> "Jag menar att det finns en mycket tydlig politisk styrning här, från barn och unga till gamla. Det är styrning och det är något som man vill. Medan sossarna styrde mer till barn. Vi har en prioriteringsordning som är så här; äldreomsorg, skola och barnomsorg. I den ordningen. Tidigare så var det barnomsorg, skola och äldreomsorg."

Denna politiska viljeinriktning eller ambition motsvaras också av de förändringar av budgetmodellen som genomfördes under mandatperioden 1992 till 1994. Därefter har modellen dock endast genomgått smärre justeringar. Det beror på att den socialdemokratiska ledning som tillträdde 1994 ansåg att modellen borde ligga oförändrad under ett par års tid i syfte att skapa planeringsförutsättningar för kommundelarna.

De intervjuade i kommunens centrala ledning menar att man med den nya resursfördelningen generellt sett fått ett bättre budgeteringsinstrument. Omdömet grundas på att tekniken väl låter sig förenas med en styrning av allmän och generell karaktär. Därigenom har budgetdiskussionerna förändrats till det bättre. De handlar i högre grad än tidigare om den kommunala verksamhetens övergripande mål och inriktning. I den delen har kommundelsorganisationen tillsammans med behovsbudgeteringen effektivt blockerat ett sektoriellt budgetbeteende.

Men reformarbetet har också skapat problem. Utan tvivel har de senaste årens reformarbete påverkat de centrala politikernas uppgifter och funktioner. Däremot är det mer tveksamt om de förtroendevalda verkligen lyckats finna sina nya roller. I synnerhet kommunalrådens roll i den nya organisationen beskrivs som otydlig.

Med kommunalrådsposten följer ordförandeskap i en av kommunens tre centrala planerings- och beredningsnämnder.[24] Som namnet anger sysslar dessa nämnder med övergripande frågor. Till uppgifterna hör också att samordna kommundelsnämndernas verksamhet samt att övervaka att servicen utvecklas på ett likartat sätt i kommunens olika delar. Till skillnad från de tidigare centrala facknämnderna har beredningsnämnderna inte några egna resurser. Pengarna fördelas istället direkt från kommunstyrelsen till kommundelsnämnderna. Men som ordförande i beredningsnämnden ställs kommunalrådet ofta till svars för brister i den service som erbjuds medborgarna. Deras påverkansmöjligheter ligger emellertid i budgetmodellens uppbyggnad, inte i en detaljstyrning av verksamhetens utformning. Det ligger i decentraliseringens natur.

---

[24] Vid tidpunkten för intervjuernas genomförande fanns följande centrala beredningsnämnder; humanistisk nämnd, äldreomsorgsnämnd samt miljö- och stadsplaneringsnämnd. Därefter har nämndstrukturen förändrats. Numera finns inte en särskild äldreomsorgsnämnd längre. Dess uppgifter har istället överförts till den humanistiska nämnden. Vidare har en ny nämnd för näringslivs- och arbetsmarknadsfrågor inrättats.

> "Som kommunalråd för äldreomsorgen, ordförande i den beredningsnämnden, uppfattas jag av allmänheten som den ytterst ansvarige inom äldreomsorgen i Norrköping. Men i den här organisationen så har jag ju inte en enda krona utan alla pengarna ligger ute i påsarna. Det jag kan styra med som ansvarig politiker är de politiska styrmedlen. Jag kan alltså jobba med våra ordföranden ute i nämnderna som har samma majoritet. Jag kan ta in dom här och spänna ögonen i dem och på det sättet jobba med inriktningsmålen. Men ändå är det ju så att även om vi har överläggningar här så kan ju dom gå hem och göra rakt emot. Det finns ett slags otydlighet i ansvaret i en sån här modell."

Den intervjuade är inte ensam om att ifrågasätta värdet av en rent generell styrning. I kommunens centrala ledning finns det en påtaglig osäkerhet om de inriktningsmål och prioriteringar som man lagt fast verkligen tränger ned i alla led. Genom uppföljningsarbetet kan man visserligen identifiera åtminstone de största avvikelserna men det nuvarande systemet är, som någon uttrycker saken, alltför "stelbent" och "stereotypt" för att bristerna snabbt skall kunna rättas till. Här finns en spänning mellan budgetsystemets uppbyggnad och den politiska besluts- och ansvarsfördelningen. Problemet kan beskrivas som en diskrepans mellan den traditionella kommunalrådsrollen och den nya rollfördelning som budgetmodellen ger.

4.3.3.2 Effekter på kommundelsnivå

Alltsedan kdn-reformen har kommundelspolitikernas roll och funktion ifrågasatts. Så länge kommundelspolitikerna verkade inom ramen för en detaljerad anslagsfinansiering var deras handlingsutrymme kraftigt begränsat. Många bedömare menade t.o.m att de nya kommundelspolitikerna var överflödiga.

Övergången till behovsbudgetering har bidragit till att klargöra kdn-politikernas roller. Reformen innebär nämligen en betydande budgetdecentralisering. För det första har den styrning som den sektorsindelade budgeten innebar försvunnit. För det andra har kommundelsnämndernas ekonomiska ansvar ökat. Nämnderna får själva bära konsekvenserna av eventuella budgetunderskott sedan möjligheterna att utverka tilläggsanslag försvunnit. På motsvarande sätt får de disponera eventuella överskott. Ramanslagen har därmed

blivit definitiva, vilket lett till en påtagligt förbättrad budgetrespekt på kommundelsnivå.

Det är alltså kommundelsnämnderna som fritt fattar de ekonomiska besluten inom den ram de fått. Flera av de intervjuade beskriver förändringen som en maktförskjutning från central kommunledning till kommundelsnivå.

> "Som beställarnämnder har vi totalt 1,8 miljarder och det köper vi verksamhet för av olika slag. Genom att man har pengar så har man ju också makt. Så är det ju här i livet. Man får ju lite mer att säga till om."

Vidare kan noteras att kommundelspolitikerna stärkts som väktare. I gengäld har kommundelspolitikerna blivit väsentligt svagare som förkämpar gentemot kommunledningen. Förut räckte det i allmänhet med att peka på speciella svårigheter och problem i den egna kommundelen om man ville påverka sin ekonomiska ram. Numera är det betydligt svårare. Vill man öka sina anslag kan det endast ske genom att man ger sig på budgetmodellens uppbyggnad. För det fordras argument av generell karaktär som tar sin utgångspunkt i kommuninvånarnas servicebehov. De eventuella förändringar man härmed lyckas uppnå kommer inte som tidigare att enbart att beröra den egna kommundelen, utan får återverkningar för alla. Därmed kan sägas att modellen även på denna nivå blockerar för ett snävt 'egoistiskt' tänkande i budgetdialogen. Modellen torde istället främja en argumentation som orienteras efter 'det gemensamma bästa'. På omvänt sätt har kommundelspolitikerna fått ett förstärkt väktaransvar i förhållande till de serviceproducerande enheterna i kommundelen. Med hänvisning till ramanslagens definitiva karaktär har det blivit lättare att hålla igen gentemot verksamheterna på lägre nivåer.

Till de negativa effekterna på kommundelsnivå kan noteras att styrsignalerna från centralt håll ibland uppfattats som alltför generella. Det är framför allt en effekt av kommunens kärva ekonomiska klimat. Beträffande nedskärningar har kommundelspolitikerna efterlyst starkare styrning från kommunens ledning. Kommunledningens sparbeting kommer också de i form av en allmän 'ram'. Det är sedan kommundelspolitikernas uppgift att träffa konkreta besparingsbeslut.

> "Om vi skall skära ned så skall politikerna tala om var det skall ske. Vi säger att ni kan inte bara skära generellt utan Ni måste säga att det är fritidssektorn, det är

> på biblioteken osv. Ni måste säga oss nu med en gång var vi skall ta pengarna."

Detta kan ses som ett uttryck för att man vill slippa ansvar för besparingar som kommit till den gräns att de menligt inverkar på kvaliteten i den service som medborgarna erbjuds, eller rentav handlar om att lägga ned viss verksamhet. Här efterfrågar kommundelspolitikerna återigen en styrning i detalj.

Kommunledningen å sin sida är också intresserad av detaljer, men då inte i nedskärnings- utan i expansionstermer. En illustration ges av kommunstyrelsens ordförande.

> "Om jag blir uppvaktad och skulle vilja göra vissa satsningar så måste jag i så fall också gå ut och övertala beställarnämnderna att 'skulle inte ni kunna hjälpa till med det och satsa lite mer på det.' Men det är dom som bestämmer. Så jag får komma nästan med mössan i hand och vädja lite grann."

Beträffande tjänstemännens roll i den nya organisationen är den allmänna uppfattningen att deras inflytande ökat. Det gäller på alla organisationsnivåer men betonas särskilt på kommundelsnivå. Framför allt förvaltningsdirektören framstår som viktig i detta sammanhang. Av intervjumaterialet kan man dra slutsatsen att de har en överlägsen sak- och detaljkunskap i förhållande till nämndpolitikerna. Inte minst organiseringen i beställar-utförarenheter ställer krav på en särskild administrativ kompetens. Det ökade tjänstemannainflytande tycks dock inte ha gett upphov till några större konflikter. De intervjuade förvaltningsdirektörerna hävdar visserligen att de ofta får höra av kommundelspolitikerna att deras makt blivit för stor. Den uppfattningen kommer dock inte till uttryck i nämndordförandenas intervjusvar. Istället betonas vikten av att ha duktiga och framåt förvaltningsdirektörer. Man är i hög grad beroende av tjänstemännens expertkunskaper och liksom förvaltningsdirektörerna själva tycks också politikerna anse att dessa kunskaper utnyttjas på ett bättre sätt i den nya organisationen och med det nya budgetsystemet.

4.3.3.3 Effekter på beställar-utförarnivå

De politiska effekterna är på flera sätt kopplade till beställar-utförarmodellen. Organisationen med beställare- och utförarenheter förefaller här ha bidragit till ett ökat kostnadsmedvetande på alla organisationsnivåer. Därmed har BUM också bidragit till den

ökade budgetrespekt som noterats. Uppdelning i beställare- och utförare har också renodlat kommundelspolitikernas väktarroll. Som det följande citatet illustrerar är det även här fråga om en betydande decentralisering av budgetansvar.

> "De [kdn-politikerna, min anm] har faktiskt inte det direkta ekonomi- och personalansvaret längre och det är en väsentlig förändring. Tidigare kunde verksamheten gå till kdn-politikern och säga att nu räcker inte pengarna och vi behöver mer annars får vi lägga ned. Nu är det istället så att man sagt 'OK här har Du tre miljoner. Nu skall Ni hålla igång den där förskolan och med den inriktningen.' Sen har de ansvar för det, även ekonomiskt och stödet får de från annat håll, från den s k ägarledningen."

Beställar-utförarmodellen har också stärkt budgetreformen i ett annat avseende. Med den nya organisationen försvann en styrning i detalj. Resultatet har blivit en kraftigt generaliserad styrning i alla led.

Men politik handlar faktiskt också om just detaljer. I sista hand möter politikerna alltid medborgarna. Då är det detaljresultaten som efterfrågas och visas upp. I det sammanhanget skapar budgetdecentraliseringen ofta frustration. En nämndordförande beskriver sin situation så här:

> "Jag saknar den här makten att kunna peka med hela handen när man tycker att det behövs. Inflytandet, maktutövandet har minskat. På nåt sätt skall ju dom som jobbar i kommunen ha den här bevakningen och de förtroendevalda över sig. Det är ju lite av maran, om Du missförstår mig på rätt sätt. Om en massa gamla ringer till mig och klagar så tycker jag att på nåt sätt så måste jag förfoga över maktmedel så att den här enheten förändrar sig fort och det blir bra. Och jag saknar ju maktmedlet att idag snabbt kunna åtgärda ett problem."

De motsättningar som lyfts fram här vittnar om att många i organisationen uppfattar makt och ansvar som en smula diffust kopplade. Detta är inte ett specifikt problem för Norrköping. Tvärtom återfinns det i snart sagt alla organisationer med ett decentraliserat beslutsfattande. Det är alls inte rimligt att räkna med att denna otydlighet kan "organiseras bort" annat än till priset av en

långt driven centralisering av beslutsmakt. En sådan organisation drabbas å andra sidan av flera av de problem decentraliseringen syftar till att lösa, nämligen att ledningens detaljstyrning leder till en ineffektiv beslutsprocess. De flesta anser därför att den otydlighet man tvingas leva med i en decentraliserad organisation mer än väl kompenseras av organisationens högre flexibilitet. Icke desto mindre ger otydligheten i makt- och ansvarsrelationerna i den kommunala organisationen upphov till vissa problem och konflikter.

En sida av problemet handlar om att de centrala politikerna inte litar på att deras styrning verkligen slår igenom på kommundelsnivå. I det sammanhanget framstår de centrala politikernas, och då inte minst kommunalrådens, påverkansmöjligheter inom det egna partiets ram, som något underskattade. Den starkt generaliserade ekonomiska styrningen innebär att kraven på den politiska styrningen avsevärt ökar. En förutsättning för att övergripande mål och riktlinjer skall få verklig förankring är att det förs en levande dialog med stor öppenhet för måldiskussioner inom partierna. Partierna har här alltså en mycket viktig roll att spela för att hantera den otydlighet som finns i systemet beträffande makt- och ansvarsfördelning. Om man förmår ta vara på dessa möjligheter kan det i förlängningen leda till en vitaliserad intern partidebatt. Till syvende och sist är det ju i allmänhet också partierna och inte enskilda politiker som ställs till ansvar inför väljarna.

Problemet har emellertid ytterligare en sida. Även kommundelspolitikerna är, att döma av intervjuerna, ofta osäkra på om deras styrning av förvaltningen alltid får avsedd effekt. Den otydlighet i makt- och ansvarsrelationerna som återfinns på denna nivå sammanhänger i första hand med beställar-utförarorganisationen. Politikernas påverkansmöjligheter ligger här framför allt i själva "beställningen". Man sluter helt enkelt ett kontrakt med utföraren vari anges vilka minimikrav man ställer på servicen. Det problem som lyfts fram i intervjuerna är att politikernas möjligheter att påverka servicens utformning under löpande kontraktstid är mycket små.

Det förefaller naturligt att en organisationsomläggning av detta slag skulle åtföljas av en diskussion om politikernas möjligheter ingripa när deras kontakter med kommuninvånarna, eller det lokala uppföljningsarbetet i övrigt, indikerar att "utförarna" inte uppfyller kontraktsvillkoren. Intervjumaterialet ger emellertid inte underlag för att bedöma om en diskussion längs de linjerna ägt rum i Norrköping. Reformarbetet har dock inneburit att politikerrollen blivit tydligare skild från tjänstemannarollen. En nämndordförande ger följande beskrivning av den politiska debatten i nämnden.

> "Vi börjar med att fråga; 'vad är viktigt?' Vi diskuterar verkligen. Är det nånting som kommunen skall syssla med? Är det nånting som politiker skall lägga sig i? Det är en mycket mera seriös diskussion. Sen betyder inte det att jag skall göra mig av med allting, men vi ifrågasätter saker och ting; hur det bedrivs och vem som skall bedriva det."

Genom att de politiska uppgifterna skilts från förvaltning och verksamhetsdrift har spelreglerna blivit klarare. Det förhandlingsspel som tidigare ofta försiggick bakom kulisserna har av allt att döma försvunnit. En förvaltningsdirektör illustrerar detta på följande sätt:

> "När både politiker och tjänstemän var i det gamla så hade ju alla kunskap. Det fanns ju gamla erfarna politiker som kunde allting om anslagsfinansiering. Det fanns räviga nämnordföranden som kunde gå till KS och berätta att det är kris, jämmer och elände. ..... Nu är dom tvungna att koncentrera sig lite på de stora frågorna. De kan ju inte hänga upp sig på detaljerna. "

En annan effekt som illustreras i citatet gäller debattens karaktär. Samtidigt som debatten nu sker i större öppenhet har den också blivit mindre inriktad på detaljer. Diskussioner om övergripande mål och verksamhetens inriktning får av allt att döma större utrymme.

Den klarare åtskillnaden mellan politiker och tjänsteman talar för att politikernas ansvarsutkrävande gentemot tjänstemännen påtagligt borde underlättas. Av intervjumaterialet att döma är detta dock en möjlighet som ännu inte prövats på något mer systematiskt sätt.

4.3.4 Administrativa effekter

Konsekvenserna av budgetomläggningen tillsammans med den nya organisationsformen kan också tolkas i termer av administrativa effekter. En sådan effekt är att tjänstemännens *professionalitet* ökat. Denna slutsats bygger jag på tre iakttagelser. För det första har reformerna ställt nya krav på tjänstemännens professionella kompetens. Såväl på kommuncentral som kommundelsnivå utgör inslaget av utvärderings- och uppföljningsarbete numera ett

betydande inslag i tjänstemännens vardag. Vidare ställer BUM stora krav på kunskap om avtal och kontraktsskrivning. Det är en typ av kompetens som tidigare sällan efterfrågades i kommunala sammanhang. För det andra har reformarbetet väsentligt ökat tjänstemännens utrymme för eget beslutsfattande. De intervjuade tjänstemännen säger bl a, att rutininslagen i arbetet minskat och kraven på flexibilitetet ökat. En förvaltningsdirektör beskriver sin arbetssituation:

> "Det jag värdesätter mest är friheten att agera, för det ger utrymme för min inställning att det går alltid att förändra saker och ting. Det går alltid att utveckla. Man kan aldrig säga att man uppnått gränsen för vad som är min förmåga. Då är man ju slut..... Jag tycker att större frihet att agera kan man inte ha. Jag anser alltid att det är fegisar som efterlyser bättre styrning ".

För det tredje konstateras att tjänstemännen i sina intervjusvar ger uttryck för en påtaglig yrkesstolthet. Enligt dem själva bottnar denna till stor del i de nya utmaningar och arbetsuppgifter som reformarbetet medfört för deras del.

Det förefaller troligt att den långtgående decentraliseringen kan ha avsatt positiva effekter av det slag som redovisats här även på lägre organisatoriska nivåer. Jag tänker då framför allt på enhetscheferna som i den nya organisationen har ett betydligt större ekonomiskt ansvar än tidigare. Huruvida det faktiskt förhåller sig på det viset är emellertid en fråga som inte kan besvaras inom ramen för denna studie.

Till budgetomläggningens administrativa effekter kan också hänföras en förändring som gäller kommundelsnämndernas syn på den egna verksamhetens omfattning. I flera intervjuer berättas om att den tidigare anslagsfinansieringen gav upphov till ett slags "imperiebyggande" på kommundelsnivå. Ju mer verksamhet kommundelen hade, desto mer resurser fick man. Det förhållandet drev kommundelsnämnderna att vilja "lägga under sig" så mycket verksamhet som möjligt.

Den behovsbaserade resursfördelningen har radikalt ändrat på detta. Om det i budgetsammanhang tidigare var en fördel att ha dyra anläggningar så är det numera en belastning. Sedan modellen infördes har t ex flera kommundelsnämnder kraftfullt och med viss framgång hävdat att de bad- och idrottsanläggningar som råkar ligga inom deras geografiska område egentligen inte bör betraktas som kommundelens angelägenhet. Eftersom anläggningarna kan

utnyttjas av invånarna i hela kommunen menar man att de istället bör finansieras av den kommungemensamma potten.

Varthän?

Som framkommit i denna studie tycks behovsbudgeteringen ha lett till en rad positiva effekter av såväl ekonomiskt, politiskt som administrativt slag i Norrköping. De intervjuades bedömningar av budgetsystemet är också de mycket positiva, ibland nästan översvallande.

Trots det kan nu en rad tecken observeras som tyder på att resursfördelningssystemet och de organisatoriska ramar det omges av, är föremål för en viss omprövning. Reformprocesser är nu en gång sådana att de ytterst sällan har varken en definitiv start- eller slutpunkt. Så inte heller denna. Sedan den nya budgetmodellen sjösattes i Norrköping 1992 har den kontinuerligt förändrats och utvecklats. Av de uppföljningssamtal jag haft med några centralt placerade bedömare i Norrköping tycks det emellertid som om modellen nu i vissa avseenden är mer ifrågasatt än den varit tidigare. Det sammanhänger framför allt med kommunens fortsatt kärva ekonomiska klimat. Den centralt placerade tjänsteman som arbetar med resursfördelningen till kommundelsnämnderna säger så här i september 1995:

> "Modellen har varit mycket effektiv i samband med beställarutförarmodellen som kom samtidigt och med de besparingar som varit nödvändiga. Vi har sparat ca 500 miljoner. Nu står vi i en situation där vi måste spara ytterligare 200 miljoner. Det betyder att vi måste försämra kvaliteten i verksamheten. När vi nu fördelar resurserna känner vi att vi inte riktigt vet hur det slår. Det beror på organisationen. En verksamhetsindelning i resursfördelningen är vad jag har i tankarna och går och funderar på. Som det nu är är det svårt att se att fullmäktiges prioriteringar gått fram."

Tidigare har en bristande tilltro till den generella styrningens genomslagskraft kunnat konstateras på kommuncentral nivå. Av citatet att döma finner man det allt svårare att hantera denna osäkerhet i takt med att de ekonomiska resurserna krymper. Det som i citatet framställs som ett alternativ handlar egentligen om en delvis återgång till ett tidigare system. Istället för att som nu fördela pengarna utan några som helst anvisningar om deras förbrukning

talas här om att styra resurserna till olika verksamheter. I realiteten skulle det innebära en kraftig inskränkning i kommundelarnas handlingsfrihet.

I kommunen diskuteras för närvarande också en omorganisering av beställar-utförarmodellen. Även här går tankarna i riktning av att öka den centrala ledningens befogenheter. Planerna går i korthet ut på att lyfta beställaransvaret från kommundelsnämnderna och föra över det till en mer samlad, central beställarorganisation. Idéer av detta slag har av allt att döma funnits med i bilden under ganska lång tid. De återfinns också i intervjumaterialet. Tydligast kommer de till uttryck hos ett kommunalråd som, apropå sin roll i organisationen, skisserar följande alternativ till den nuvarande beställar-utförarmodellen.

> "Kdn-politikernas roll är ju oerhört stark i den här organisationen och vi som centrala politiker, framför allt kommunalråden med ordförandeskap i beredningsnämnden, har funderat över våra roller. Ansvaret som vi har gentemot allmänheten är ju ganska tydligt. Men i den här organisationen har vi inte pengarna. Det vore enklare om vi hade en central beställarnämnd för äldreomsorg där jag hade 713 miljoner och jobbade centralt med det som beställare. Då satt man ju verkligen med möjligheter att öva inflytande över verksamheten."

Kanske ser vi här de första tecknen på en ny våg reformer. Denna gång med centralistiska förtecken. Vad betyder det då för behovsbudgeteringens framgång på sikt om pendeln nu slår tillbaka? Behovsbudgetering, liksom all rambudgetering, bygger på tillit och förtroende till skillnad från exempelvis anslagsfinansiering, och andra former av detaljerad styrning via budget, som i hög grad bygger på misstroende (jfr Brunsson 1986:126). En förutsättning för att behovsbudgeteringen skall kunna fungera är att de centrala politikerna även fortsättningsvis är beredda att ge politikerna på lägre nivåer ett omfattande inflytande, även om de förra därmed får ett mindre inflytande och ansvar i detalj. Behovsbudgetering ger förvisso de centrala politikerna ett mycket begränsat inflytande över verksamhetens inriktning i enskildheter. Men kan man avstå från en sådan detaljstyrning av verksamheten följer också ett minskat direkt ansvar för de smärtsamma nedskärningsbeslut som den knappa ekonomin med stor sannolikhet kommer att kräva. I gengäld får de centrala politikerna större möjligheter att koncentrera sig på att hålla utgifterna på en rimlig

nivå. Mot bakgrund av de fortsatt hårda sparbeting som kommunen står inför synes det vara en minst lika angelägen uppgift.

4.4 Sammanfattning

I Norrköping möter vi en radikal variant av behovsbudgetering. Reformprocessen som ledde fram till budgetomläggningen framstår som präglad av stor konsekvens och målmedvetenhet. Resultatet är att den nya modell för resursfördelning till kommundelsnämnderna som infördes 1992 i allt väsentligt avspeglar reformkonstruktörernas ursprungliga intentioner.

Modellen har också vunnit acceptans i vida kretsar av kommunala aktörer. Såväl på kommunlednings- som kommundelsnivå är omdömena om det nya fördelningssystemet positiva. Systemet uppfattas överlag som objektivt, transparent och rättvist.

I undersökningen har särskild uppmärksamhet ägnats budgetomläggningens ekonomiska, politiska och administrativa effekter. Beträffande vart och ett av dessa områden har reformen av allt att döma gett upphov till positiva effekter. Det sammantagna intrycket är att reformen i stort sett måste betraktas som lyckad.

Det gäller framför allt budgetmodellens ekonomiska effekter. I undersökningen har dessa avgränsats till att gälla reformens inverkan på effektiviteten i budgetarbetet. Budgetomläggningen har avsatt tydliga spår såväl i formerna för budgetarbetet som i själva budgetbeteendet. Budgetprocessen har förkortats. Budgetdokumentet har likaledes minskat betydligt i omfång samtidigt som det vunnit i överskådlighet och transparens.

Budgetbeteendet har förändrats såtillvida att det i större utsträckning än tidigare präglas av helhetssyn. Både på kommunlednings- och kommundelsnivå har inslagen av snävt sektoriellt budgettänkande minskat. Budgetdialogen framstår som mindre präglad av detaljer än tidigare. I stället ges övergripande frågor och måldiskussioner större utrymme. Vidare har budgetramarna fått en definitiv karaktär sedan möjligheterna att utverka tilläggsanslag försvunnit. Bland annat som en följd av detta har budgetdisciplinen skärpts på kommundelsnivå.

I detta sammanhang framgår också att övergången till mer generella styrformer, vari behovsbudgeteringen utgör en del, lett till en ökad tonvikt på uppföljning och efterhandskontroll av den kommunala ekonomin och verksamheten. Till de ekonomiska effekterna hör slutligen också att behovsbudgeteringen fungerat som ett effektivt instrument för att genomföra besparingar.

Positiva effekter av politiskt slag återfinns i synnerhet på kommundelsnivå. Behovsbudgeteringen har bidragit till att klargöra kdn-politikernas roller. Nämndernas möjligheter att träffa egna beslut inom givna ramar har ökat. Ramarnas definitiva karaktär har också bidragit till att stärka kommundelspolitikerna som väktare i förhållande till den egna förvaltningen. Däremot har nämnderna blivit väsentligt svagare som förkämpar gentemot kommunledningen.

På central nivå betyder detta att kontrollen över verksamheternas omfattning totalt sett ökat. Det har dock skett till priset av ett minskat inflytande över verksamheternas inriktning i detalj. Generellt menar man dock på kommuncentral nivå att behovsbudgeteringen gjort det lättare att väga olika verksamheter mot varandra.

Budgetreformen har naturligtvis också lett till vissa problem. Det mest uppenbara i Norrköpings fall är att många i organisationen uppfattar ansvar och befogenheter som en smula diffust kopplade. Speciellt de centrala politikernas roll framstår som oklar i detta sammanhang. Behovsbudgeteringen medger endast en kraftigt generaliserad styrning. Det har föranlett kommunledningen att ifrågasätta om deras prioriteringar verkligen slår igenom i kommundelsnämndernas interna resursfördelning. Här finns en påtaglig spänning mellan budgetsystemets uppbyggnad och den politiska besluts- och ansvarsfördelningen. Tydligast kommer den till uttryck hos kommunalråden vars traditionella roll, att leda och styra också i detaljer, starkt avviker från den som det nya budgetsystemet ger dem.

En liknande oklarhet i fördelningen av ansvar och befogenheter noteras också på kommundelsnivå. Här sammanhänger den dock framför allt med kommunens organisering i beställar-utförarenheter. Kommundelsnämnderna har som beställare ansvaret för den kommunala servicen. I den rollen har de mycket små möjligheter att direkt påverka utfomningen av verksamheten under löpande kontraktstid.

Till de politiska effekterna hör också att budgetsystemet av allt att döma bidragit till en klarare rågång mellan politiker och tjänstemän. Den kraftigt generaliserade styrningen i alla led understryker politikernas ansvar för övergripande målformulering samtidigt som den ger tjänstemännen stor frihet i valet av medel för att nå dessa mål.

På det administrativa området har kraven ökat på ett professionellt handlande från tjänstemännens sida. Det har väsentligen skett genom att nya arbetsuppgifter tillkommit som ställer höga krav på professionell kunskap samtidigt som tjänstemännens

utrymme för eget beslutsfattande ökat. Sammantaget har dessa förändringar av allt att döma bidragit till en stärkt yrkesstolthet som noterats bland tjänstemännen i undersökningen.

Vidare visar undersökningen på en administrativ effekt av mer kulturorienterat slag. Som en direkt följd av budgetomläggningen har kommundelsnämndernas syn på den egna verksamheten förändrats. Att ha en 'egen' simhall eller ett 'eget' bibliotek i kommundelen framstår inte längre som lika attraktivt sedan möjligheterna att äska pengar på grundval av verksamheternas kostnader försvunnit.

Behovsbudgeteringen har alltså i huvudsak haft en positiv inverkan på budgetarbetet och verksamheten mera allmänt i Norrköpings kommun. Trots det är budgetmodellen idag, fyra år efter budgetomläggningen, föremål för en viss omprövning. Kritiken förefaller framför allt ha sin upprinnelse i en otydlig makt- och ansvarsfördelning på politisk nivå, särskilt i fråga om kommunalrådens ställning och arbetsuppgifter. I den pågående diskussionen har olika lösningar förts fram på detta problem. De har det gemensamt att de syftar till att begränsa kommundelsnämndernas handlingsfrihet och återge den centrala ledningen ett större inflytande över verksamheternas utformning. Det är dock för tidigt att uttala sig om vad dessa idéer kommer att leda till i termer av budget- och organisationsförändringar.

5 Eskilstuna - en tvehågsen reformatör

5.1 Reformprocessen

Med budgetåret 1993 införde Eskilstuna en ny modell för resursfördelning till kommunens nio kommundelsnämnder.[25] Ambitionen var att lämna den tidigare anslagsfinansieringen. Istället för att basera kommundelarnas anslag på deras andel av kommunens totala serviceproduktion skulle fördelningen nu grundas på kommundelarnas befolkning och dess behov av kommunal service.

Samtidigt innehåller den nya budgetmodellen i en rad avseenden kostnads- och prestationsbaserade regler för resursfördelningen. I så måtto är modellen en blandning av olika fördelningsprinciper där behovsbudgetering bara utgör ett inslag.

Frågan är varför Eskilstuna valt en så blandad modell för resursfördelning. Vilka förklaringar eller orsaker kan man finna? Denna fråga behandlas inledningsvis i en beskrivning av hur övergången till det nya budgetsystemet gick till. Beskrivningen tar fasta på hur idéerna till en behovsorienterad resursfördelning växte fram och hur de förändrades under kommunens utrednings- och beslutsgång. Därefter redogör jag för det nya budgetsystemets utformning samt hur modellen utvecklats under åren 1993 till 1996. I ett avsnitt beskrivs vidare vilka reaktioner modellen mött bland politiker och tjänstemän i kommunen. Avslutningsvis diskuteras vilka effekter av ekonomiskt, politiskt och administrativt slag den nya fördelningsmodellen lett till.

---

[25] 1995 förändrades kommundelsindelningen. I dagsläget finns det 8 kommundelar i Eskilstuna.

5.1.1 Kdn-reformen och det gamla budgetsystemet

I det budgetsystem Eskilstuna tidigare använde fördelades resurser efter facknämndernas produktionskostnader. Facknämnderna fick helt enkelt anslag för att täcka sina beräknade kostnader. Denna s k 'anslagsfinansiering' har en lång tradition i kommunen. Den övergavs inte heller när Eskilstuna ersatte en sektorsbaserad organisation med kommundelsnämnder i mitten av 1980-talet.

Eskilstunas kommundelsreform genomfördes i tre etapper. Det första steget togs 1981 då tre kommundelar inrättades på försök. Ett par år senare utökades försöksverksamheten med en kommundel. 1986 tillkom ytterligare sex kommundelar. Därmed var kommundelsorganisationen heltäckande. De sammanlagt nio kommundelarna fick ansvar för barnomsorg, grundskola, kultur/fritid, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg.

Anpassningen av det anslagfinansierade budgetsystemet till kdn-organisationen skedde genom att kostnaderna inom respektive verksamhetsområde bröts ner i enlighet med den nya indelningen i kommundelar. Detta sätt att fördela pengar fortgick under inte mindre än sex år efter det att kdn-organisationen genomförts i full skala. Av intervjusvaren att döma gav resursfördelningen under denna period upphov till stora problem.

Från kommundelshåll handlade kritiken av denna ordning framför allt om att den var orättvis. Orättvisorna var av två slag. För det första menar man, att kommundelsnämndernas anslag i det tidigare systemet i mycket hög grad påverkades av hur väl de spelade sina kort rent taktiskt gentemot kommunledningen. Ett exempel ger en intervjuad som beskriver kommundelarnas agerande gentemot kommunledningen som präglat av 'megafon-metoden'.

> "Lite vanvördigt uttryckt kan man säga att den som skrek högst fick mest. Det fanns inga egentliga principer för hur anslagen skulle fördelas."

Budgetsystemet uppfattades dessutom som orättvist då anslagen i mycket hög grad var "historiskt betingade". Grunderna för fördelningen framstod som oklara och en gång beviljade anslag ifrågasattes ytterst sällan. Skillnader i kommundelarnas resurstilldelning uppfattades som oförklarliga och slumpartade. En intervjuad går så långt att han liknar det gamla budgetsystemet vid ett lotteri. Enligt flera intervjuade inverkade inslaget av godtycke och otydlighet i resursfördelningen negativt på arbetsklimatet och

stämningarna i kommundelarna. Ständiga jämförelser med villkoren i andra och till synes mer gynnade kommundelar tycks ha varit ett återkommande samtalsämne även bland personalen långt ner i organisationen. Den tillämpade budgetmetoden ledde till "avundsjuka" och till att man "bevakade" varandra, menar några intervjuade.

Med budgetåret 1991 utökades kommundelarnas budgetansvar genom att de själva fick ta konsekvenserna av eventuella budgetavvikelser. Härefter fick man bära med sig över- eller underskott till påföljande budgetår. Med denna förändring skärptes kommundelarnas kritik av vad man uppfattade som orättvisor i resursfördelningen.

> "Då kom ju den här diskussionen, kunde man verkligen påverka. Om man fick ett överskott, hade man påverkat det överskottet? Då började man ju fundera. Var det så rättvist med den här resursfördelningen? Dom hade ju fått mycket mer än vi. Det är klart att dom får överskott. Varför skall dom få behålla det?"

I sista hand fick anslagsfinansieringen också till resultat, att den kommunala servicen fördelades på ett obegripligt ojämnt sätt mellan kommundelarna. En nämndordförande sammanfattar sina erfarenheter av det gamla budgetsystemet på följande sätt:

> "Om man ser det med mitt politiska öga så medförde det nog att det blev skillnader för Eskilstunaborna. Skillnader såtillvida att på en del håll kunde man lägga pengar på äldreomsorgen och på andra kunde man inte det. Som Eskilstunabo kan man ju inte acceptera och tolerera det."

I intervjuerna konstateras också att otydligheten i den gamla fördelningsmetoden var negativ ur effektivitetssynpunkt.

> "Det var ju det här att är man slösaktig så får man fortsätta att vara slösaktig och tvärtom. Det fanns väl inga misstankar att någon var speciellt slösaktig men det var något fel i grunden."

Eftersom modellen syftade till att täcka produktionskostnader gav den inte kommundelarna incitament att söka efter mer kostnadseffektiva lösningar i verksamheten. Systemet uppmuntrade tvärtom kommundelarna att ligga kvar på en hög kostnadsnivå.

Till nackdelarna med det gamla budgetsystemet hörde också ett utdraget budgetarbete. Först i november kunde kommundelarnas ramar för nästkommande år slås fast av fullmäktige. Det medförde att tiden för kommundelarnas interna resursfördelning blev mycket knapp samt att den långsiktiga planeringen åsidosattes. Några av de intervjuade framhåller vidare att det gamla resursfördelningsystemet bidrog till en oklar ansvarsfördelning mellan kommunledning och kommundelsnämnder. Den höga detaljeringsgraden i budgeten innebar en låsning av medelshanteringen. Det föranledde kommundelspolitikerna att ifrågasätta om de verkligen fyllde någon reell funktion inom ramen för det anslagsfinansierade systemet.

> "Om vi menar något med att kunna jobba decentraliserat, att kunna ta eget ansvar ute i kommundelsnämnderna, då kan man inte ha ett budgetsystem som gör att man får gå till kommunstyrelsen för att i princip köpa in radergummin. Lite överdrivet men ... "

I detta sammanhang framhåller några av de intervjuade att den verksamhetsindelade budgeten också bidrog till att cementera ett gammalt sektorstänkande.

> "Jag tror att systemet i sig gjorde det svårt att hitta kontaktytor mellan socialtjänst och barnomsorg, mellan fritidshem och skola. Det försvårades genom ett system med specialdestinerade konton ända uppifrån. Det blev ett bevakande på ett annat sätt."

Den problembild som framkommer i intervjuer med politiker och tjänstemän på kommundelsnivå överensstämmer i stora drag med kommunledningens problembeskrivning. Även här återkommer rättviseaspekterna. Flera av de intervjuade anger att det tidigare systemet innehöll ett stort mått av godtycke. Man var ofta, som ett kommunalråd uttrycker saken, hänvisad till att "höfta" och "måtta" i resursfördelningen. Vidare hade man funnit att kostnadsfixeringen i fördelningssystemet medförde en risk att kommundelsnämnderna sökte öka sina anslag med hänvisning till onödigt kostsamma lösningar. Denna insikt ledde till att trovärdigheten i beslutsunderlagen sattes ifråga.

> "Vi hade inga ramar på vad saker och ting fick kosta. Utan man fick hela tiden lita på beskrivningarna utifrån nämnderna att såhär mycket behövs för det här sjukhemmet osv. Vi hade inget att stå emot."

Samtidigt befann man sig i en situation där de ekonomiska förutsättningarna blev allt sämre. Till skillnad från många andra kommuner expanderade den kommunala verksamheten inte i Eskilstuna under 1980-talet. Kommundelsreformen sammanföll tvärtom i tiden med att den kommunala verksamheten ålades kraftiga sparbeting. En centralt placerad bedömare beskriver hur detta förhållande gjorde bristerna i det gamla systemet än tydligare:

> "Då blir konsekvenserna så tydliga i en kommundelsorganisation om det visar sig, och det var det vi såg, att man historiskt i någon slags subjektiv mening fördelat orättvisorna orättfärdigt mellan kommundelarna. Då drabbade det så oerhört mycket hårdare en del kommundelar än andra när man gjorde generella neddragningar om 5 procent om året."

Men inte bara nedskärningar var svåra att administrera inom ramen för det gamla systemet. Den kommunala barn- och äldreomsorgen byggdes ut kraftigt i slutet av 1980- och början av 1990-talet. Här fann man att det ökade behovet inom dessa områden främst kommit att tillgodoses genom tilläggsanslag. Detta sätt att lösa problemen hade nackdelen att kommunstyrelsen behandlade varje äskande för sig, ofta under stark tidspress. Därigenom förlorade man kontrollen över helheten. Det här tillvägagångssättet hade också lett till att kostnaderna i de nya verksamheterna var högre än kostnaderna för verksamheter som tillkommit tidigare. För såväl kommunledning som kommundelsnämnder framstod det därför som mycket oklart vad olika verksamheter egentligen fick lov att kosta.

Vid en sammanfattning av de intervjuades erfarenheter framträder en tydlig problembild. De intervjuade ger genomgående uttryck för uppfattningen att det tidigare anslagsfinansierade systemet var orättvist. Dessa orättvisor kan härledas till tre typer av problem i budgetprocessen. För det första fick budgetdialogen en olycklig karaktär. Den kom att präglas av taktiska överväganden och argument mellan företrädare för olika kommundelar. Det andra problemet gäller budgetens styrförmåga. Den tidigare anslagfinansieringen drev fram tilläggsanslag. Därmed förlorade budgeten i värde som styrinstrument. Detta ledde i sin tur till det tredje problemet, nämligen en bristande kostnadsmedvetenhet på alla nivåer i organisationen.

5.1.2 De första tankarna på ett nytt system växer fram

Av allt att döma växte idéerna till ett nytt fördelningssystem fram gradvis. Det var, som en intervjuad säger, fråga om en "sökningsprocess" som tog sin början redan 1981 då tre kommundelar inrättades på försök. Diskussionen den gången handlade inte i första hand om principerna för resursfördelningen. Istället ville man åstadkomma en budgetstruktur som "stimulerade till rivning av de gamla sektorsgränserna". Som ett alternativ till den sektorsindelade budgeten började man fundera i banor av en budget som byggdes upp runt befolkningen, indelad i olika åldersklasser. En liknande lösning diskuterades också inom socialförvaltningen vid mitten av 1980-talet, i samband med att kommunen inrättade sociala distriktsnämnder. Tanken var att knyta resursfördelningen till befolkningsunderlaget i de olika distrikten. Dessa ambitioner visade sig dock förenade med stora praktiska svårigheter, de kom aldrig att omsättas i handling.

Flera av de intervjuade hänvisar också till statsbidragens förändrade karaktär som en inspirationskälla. Under början av 1990-talet skedde en gradvis övergång från specialdestinerade till obundna statsbidrag. Framför allt tog man intryck av de förändringar som skedde inom skolans område.[26]

> "Det var väl egentligen Göran Persson också som gav oss några talgdankar till det här i hans skolstatsbidrag. Det var ju ungefär samtidigt som vi jagade fram vårat. .... Ansvaret hade vi ju innan men inte makten och pengarna. Om man skall vara logisk så måste man göra samma sak inom kommunen. Om man skall flytta ansvaret längre fram i organisationen då måste man ju se till att man flyttar både ansvar och befogenheter."

Vid den här tiden hade kommunens socialdemokratiska ledning också en stark vilja att stärka kommundelsnämndernas ställning i organisationen. Till decentraliseringens ivrigaste förespråkare

---

[26] Från 1 juli 1991 fram till 1993 fördelade staten resurser till kommunernas drift av grundskolan utifrån en modell som i sina huvuddrag var behovsbaserad. 1993 upphörde detta sektorsbidrag till skolan. Något särskilt bidrag för skolan utgår inte längre. Det ersattes av ett generellt statsbidrag för all kommunal verksamhet.

hörde inte minst kommunstyrelsens ordförande som i det följande citatet ger sin syn på resursfördelningens betydelse i detta sammanhang.

> "Vi började prata om att hitta ett nytt system som dels skulle ta bort såna där historiska fel och dels kunna fortsätta decentraliseringen. Därför att man kan inte decentralisera befogenheter om man inte tar ansvaret. Den första delen av decentraliseringen [kdn, min anm.] handlade ju om att decentralisera befogenheter. Men inte det andra. För om du har ett sektoriserat budgetsystem så decentraliserar man befogenheterna men inte ansvaret, för det finns ändå centralt. Det hänger inte ihop. Det innebär bara att alla gnäller och den som har ansvaret kan inte ta det därför man har inte befogenhet."

I dokumenterad form finner man de första tankarna på en ny fördelningsteknik i en skrivelse om målstyrning som kommunstyrelsen lade fram våren 1991. Där talas om att knyta resursfördelningen till generella mått, exempelvis antal invånare i målgruppen för en viss verksamhet eller andra behovsrelaterade kriterier. Att idéerna lanserades just i detta sammanhang berodde helt enkelt på att det gamla budgetsystemet visat sig mycket svårt att förena med den målstyrningsfilosofi som man anslutit sig till året innan. Denna byggde på att de centrala politikerna skulle styra genom övergripande mål och handlingsinriktningar. Kommundelsnämnderna och förvaltningarna å sin sida skulle fatta beslut om anpassningen av målen till lokala förhållanden samt medel för att nå dessa mål. Målstyrningen krävde således en betydande utvidgning av de lokala politikernas och förvaltningarnas handlingsfrihet i medelshanteringen.

Målstyrningens betydelse i detta sammanhang bör dock inte överdrivas. I intervjumaterialet framstår istället två andra förhållanden som de dominerande orsakerna till att en ny resursfördelningsmodell började ta form vid den här tidpunkten.

För det första genomfördes en omorganisation av kommunens centrala nämnd- och förvaltningsapparat 1992. Eftersom kommundelsnämnder fått ansvar för all verksamhet inom sina geografiska områden fanns inte längre behov av centrala nämnder med särskilt sektorsansvar, menade man. Omorganisationen innebar att de centrala nämnderna dels blev färre, dels att de kvarvarande nämnderna fick ett betydligt mindre ansvar än tidigare. I det

följande citatet ger kommunstyrelsens ordförande sin bild av omorganisationens betydelse för budgetomläggningen.

> "Det är en process som började med att vi införde kommundelsnämnder och som är kontinuerlig. Det steg vi tog i senaste mandatperiodens program var att vi tog bort den gamla överrocken i form av skolstyrelse, kultur- och fritidsnämnd och gamla sociala nämnden. Tidigare hade dom nämnderna ett ansvar för varje sektor i hela kommunen plus att man hade egna driftsområden. Det tog vi bort och flyttade in det ansvaret till kommunstyrelsen. Jag försökte ta nästa organisatoriska steg i decentraliseringen helt enkelt. Av det följer att man måste byta de administrativa fördelningssystemen."

För det andra menar många intervjuade att kommunens allt sämre ekonomi kom att ställa behovet av ett nytt resursfördelningssystem i fokus.

> "Det ekonomiska läget som Eskilstuna befinner sig i gjorde att man på något sätt blev tvingad in i ett hörn. Det måste göras på ett vettigare sätt. Därför att det gick inte längre för kdn att komma till kommunstyrelsen och begära tilläggsanslag. Man blev tvingad att göra någonting. Det var det ekonomiska läget skulle jag vilja säga."

5.1.3 Modellen tar form[27]

Det slutliga beslutet att införa en ny behovsstyrd budget fattades av kommunfullmäktige i juni 1992. I beslutsunderlaget redovisas en rad skäl till varför det är angeläget att förändra budgetmodellen. Argumenten handlar om förbättrad styrning och effektivitet. Det framhålls att en behovsstyrd resursfördelning bättre överensstämmer med den målstyrning som kommunen börjat tillämpa några år tidigare. Vidare påpekas att det ökade behovet av barn- och äldreomsorg på ett olyckligt sätt kommit att tillgodoses genom tilläggsanslag vilket lett till att man förlorat kontrollen över kostnadsutvecklingen inom dessa verksamhetsområden. Ett tredje skäl som angavs i förslaget är att den tidigare modellen ofta skapat stora samordningsproblem mellan verksamhetsplaner och budget. De budskap som förmedlas i verksamhetsplanerna stämmer inte alltid överens med budgetens mål. Denna otydlighet hoppas man slippa med det nya systemet. Också de redovisade utgångspunkterna för arbetet med den nya modellen handlar om förbättrad styrning och effektivitet. Man vill finna lösningar som ger kommundelarna incitament att bedriva sina verksamheter kostnadseffektivt. Vidare skall kommunbidraget till kommundelarna på ett enkelt och tydligt sätt relateras till de mål för olika verksamheter som kommunfullmäktige lagt fast.

Från dessa utgångspunkter fattade fullmäktige sedan beslut om en ny resursfördelningsmodell. Grundtanken i den nya modellen var att kommunbidraget utgår som en påse pengar till respektive kommundel. Av budgetanslagets utformning framgår visserligen verksamhetsanslagen, men det står kommundelarna fritt att disponera om pengarna. Den enda restriktionen är att kommundelsnämnderna måste arbeta efter de inriktnings- och effektmål som fullmäktige lagt fast.

---

[27] Beskrivningen av Eskilstunas resursfördelningsmodell för 1993 bygger på följande material:

Generell resursfördelning till kommundelsnämnderna, Peter Sjöquist,1991-09-12.

Arbetsmeterial till en ny budgetmodell för kdn, Finansavdelningen, Anders Rehnman och Peter Sjöquist, 1992-03-31.

Sammanställning av synpunkter över Ny budgetmodell för KDN, Finansavdelningen, Anders Rehnman, 1992-04-29.

Ny budgetmodell för kommundelsnämnderna, Finansavdelningen, Anders Rehnman och Peter Sjöquist, 1992-06-01.

I förslaget till ny budgetmodell slås huvudprincipen fast:

> "I en behovsstyrd budget fördelas resurserna *enbart* efter befolkningsstruktur inom kommundelen samtidigt som hänsyn tas till skillnader i sociala behov och geografisk struktur (glesbygd/tätort)".[28]

Granskar man förslaget närmare finner man emellertid att det innehåller många modererande element. Det är uppenbart att man inte lyckats fördela resurserna *enbart* efter befolkningsunderlaget och dess varierande behov av kommunal service. Fördelningsmodellen som trädde ikraft med budgetåret 1993 utgår från antalet invånare i respektive kommundel. Totalt arbetar man med inte mindre än 10 åldersklasser. Bidraget per invånare ersätter viss del av anslagen till öppen förskola, deltidsförskola, grundskola, fritidsgårdar, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg samt hela anslaget till skolskjutsar. Bidragets storlek per invånare och de anslag som det ersätter, varierar mellan ålderskategorierna. Orsaken är att servicebehovet ser olika ut i olika åldrar. Kommunbidragen justeras sedan efter skillnader i kommundelarnas sociala profil och speciella glesbygdsbehov.

I förstone ter sig Eskilstunas nya budgetmodell så här långt som behovsstyrd. Skärskådas de olika fördelningsfaktorerna blir intrycket emellertid ett annat. Beträffande kommundelarnas bidrag per invånare i åldrarna 0-19 finns nämligen ett betydande inslag av subjektivitet i bedömningen av 'sociala' behov. Här är kommundelarna indelade i fyra 'strukturella behovsgrupper' som motsvaras av fyra olika ersättningsnivåer. Gruppindelningen bygger dels på kommundelarnas geografiska karaktär, dels på kommunledningens erfarenheter av hur kostnadskrävande olika områden varit under tidigare år. Bl a har man sneglat på hur sk extra förstärkningsresurser inom skolans område tidigare fördelades mellan kommundelarna. I denna del framstår de egentliga fördelningskriterierna som tämligen oklara och utan tydlig koppling till befolkningsmässiga förhållanden. Vidare kan noteras att gruppindelningen är ett slags index som bygger på en sammanslagning av 'sociala' och 'geografiska behov'. Det har den uppenbara nackdelen att fördelningseffekterna av respektive faktor inte kan utläsas var för sig. Med avseende på systemets transparens är det en nackdel.

---

[28] Hämtat ur utredningen Ny budgetmodell för kommundelsnämnder, s 2, från finansavdelningen, Eskilstuna kommun, daterad 1992-06-01. (Min kursivering, C.B).

Den behovsbaserade fördelningen omfattar visserligen många olika verksamheter men man har valt att fördela flera verkligt tunga anslag till dessa verksamheter vid sidan av modellen. Exempelvis fördelas resurserna till barn- och ungdomsverksamheten dels genom ett mindre bidrag per invånare i aktuell ålder, dels genom ett betydligt mer omfattande platsbidrag för barnomsorgen. Platsbidraget utgår till kommundelarna per inskrivet barn i daghem, familjedaghem och kooperativ. Till sin konstruktion är således platsbidraget ett rent produktionsmått som direkt beror av den befintliga verksamheten. Som skäl för att använda ett platsbidrag inom barnomsorgen anges att "det inte finns något bra sätt att teoretiskt fastställa barnomsorgsbehovet inom kommundelarna".[29]

På samma sätt förekommer parallella fördelningsprinciper inom äldre- och handikappomsorg. Dels har man ett åldersrelaterat anslag som viktas efter kommundelarnas geografiska struktur, dels ger man anslag per institutionsplats (t ex sjukhem, gruppboende, ålderdomshem, serviceboende).

Även i beräkningsunderlaget för individ- och familjeomsorg finns inslag av prestationsbudgetering. I förslaget sägs att resurserna fördelas efter ålderssammansättning och "strukturellt behov". Man har emellertid inte förmått finna objektiva kriterier för att mäta kommundelarnas varierande behov av resurser på det här området. Istället har man låtit tidigare års anslag styra fördelningen. Som fördelningsgrund används ett "socialbidragsindex" som helt enkelt är ett medeltal av kommundelarnas socialbidragskostnader per invånare tre år tillbaka i tiden.

5.1.4 Utredningsarbetet präglas av många viljor

Eskilstunas budgetmodell är en hybrid. Modellen är en kombination av (minst) två fördelningsprinciper. Kommundelarnas befolkningsunderlag utgör visserligen grundvalen för fördelningen men inslagen av produktionsorienterade kriterier är mycket starka. Frågan är vilka överväganden som lett fram till detta blandsystem. För att besvara frågan är det nödvändigt att något stanna upp vid utredningsarbetet och dess organisering.

I slutet av 1991 ombads tjänstemännen vid kommunens finansavdelning att göra en översyn av resursfördelningen till kommundelarna. Uppmaningen som kom från kommunens politiska

---

[29] Ny budgetmodell för kommundelsnämnder s 6, från finansavdelningen, Eskilstuna kommun, daterad 1992-06-01.

ledning var av informellt slag. Den gav de ansvariga tjänstemännen stor frihet både ifråga om modellkonstruktion och i organiseringen av utredningsarbetet. I syfte att samla en så bred sakkunskap som möjligt valde tjänstemännen att bedriva utredningsarbetet i sju arbetsgrupper. Varje arbetsgrupp fick till uppgift att behandla resursfördelningen inom ett - och bara ett - bestämt verksamhetsområde, exempelvis barnomsorg eller äldreomsorg. I arbetsgrupperna ingick representanter för kommundelarna och de centrala fackförvaltningarna som berördes av gruppens arbete. Finansavdelningen som hade huvudansvaret för arbetet deltog i samtliga arbetsgrupper.

I efterhand framstår organiseringen i sju arbetsgrupper som olycklig. Så här beskriver en av finansavdelningens tjänstemän de samordningsproblem som uppkom:

> "Det vart inget lyckat sätt det där för att vi hade dom där grupperna som jobbade den där hösten och vi kom fram till sju olika resursfördelningssystem. Sedan försökte jag presentera det här för KS. Det höll inte. Det blev för komplicerat. Dom måste hänga ihop dom där systemen. Det gjorde att vi fick arbeta om det här en hel del."

Från finansavdelningens sida önskade man till en början åstadkomma en total omläggning av budgetsystemet. Alla inslag av prestations- och kostnadsbaserad resursfördelning borde rensas ut ur budgeten till förmån för ett fullständigt befolkningsrelaterat system. Därtill hade man som mål att den nya modellen borde omfatta samtliga resurser till kommundelsnämnderna. En av de centralt placerade tjänstemän som deltog i utvecklingsarbetet beskriver de urprungliga intentionerna på följande sätt:

> "Dom ursprungliga tankarna var en mera rak modell på invånare eller åtminstone generella behovsfaktorer. Att vi inte bara skulle haka upp det på invånare det insåg vi att vi inte skulle klara eftersom vi har rätt stora sociala skillnader. Så att vi skulle behöva någon social viktning var vi på det klara med. En åldersmodell och en social viktning, ingenting annat. Det var den ursprungliga tanken. Men det var väl inte riktigt så det blev sen för det här platsbidraget för barnomsorgen och sånt där. Det är ju en sån där reträtt. Ja, vi kom inte fram på något annat sätt helt enkelt."

Anledningen till att man valde att fördela en stor del av resurserna som platsbidrag inom barn- och äldreomsorg var den ojämna utbyggnaden av dessa verksamheter i kommunen. Från såväl kommunledningens som kommundelarnas sida menade man att ett system som byggde på befolkningsunderlaget i de aktuella åldrarna skulle missgynna kommundelar med hög servicenivå samtidigt som kommundelar med låg utbyggnadsgrad blev överkompenserade. Kommunstyrelsens ordförande beskriver de överväganden som ledde fram till konstruktionen med platsbidrag.

> "Problemet har att göra med att det är en bristsituation inom barn- och äldreomsorg. Då när vi bygger ut har vi haft en centralistisk syn på det. För att ha tempo i utbyggnaden så har vi haft centrala konton och kunnat fördela ut pengar och då blir det olika år och olika kommundelar hur man bygger ut. Då måste man ha platsbidrag för att inte kommundelar som ger dåligt med service skall få mycket pengar över helt enkelt. Men i den stund det är färdigväxt likt skolan då behövs det inte."

Lösningen med platsbidrag synes i det här sammanhanget ha legat nära till hands. Kommundelen Skiftinge beskrivs av flera intervjuade som en föregångare på det här området. I sin interna resursfördelning hade man där sedan något år tillbaka fördelat pengarna inom barnomsorgen i form av platsbidrag.

Modellen blev inte heller så omfattande som man ursprungligen tänkt sig. Till de viktigaste undantagen hör kommundelarnas lokalkostnader. Här fann man att svårigheterna att utveckla en behovsbaserad och rättvis fördelningsnyckel var alltför stora.

Diskrepansen mellan de ursprungliga intentionerna och den slutliga modellens utformning framstår i allt väsentligt som ett resultat av diverse hänsynstaganden och kompromisser. En av finansavdelningens tjänstemän illustrerar svårigheterna.

> "Det var mycket bråk, det var det. Extra stöd och stimulansresurser inom barnomsorgen det fick vi inte med där. För dom var väldigt känsliga dom där pengarna. Det var mycket man ville hålla vid sidan om. Skolskjutsarna var också väldigt svåra att fördela i början. Fritidsanläggningar och bibliotek var också svåra för jag menar att vi flyttar inte en idrottsplats så lätt utan vi har den här kostnaden. Så ett tag kändes det

som om det var så mycket vi skulle lyfta ut i det här att då blev det ingenting kvar."

Utredningsarbetet präglades alltså av många och ofta motstridiga viljor. Till stor del framstår detta som en effekt av själva utredningsarbetets organisering i inte mindre än sju sektorsrelaterade arbetsgrupper.

Samtidigt menar några av de intervjuade att de ansvariga tjänstemännen vid finansavdelningen inte i tillräckligt hög grad tog fasta på den sakkunskap som fanns på andra håll i den kommunala organisationen. Speciellt kritisk är en kommundelsordförande och tillika statistiker och planerare på central kommunnivå.

> "Vi som är här [planeringsavdelningen] som tjänstemän har alltså fört kritik mot att man mera som lekmän på finansavdelningen har genomfört ett system utan att fråga dom som är specialister ..... Ekonomifolket har ju inte den kunskapen som dom borde ha. Vi reagerade då. Vi sitter på folk- och bostadsräkningsmaterial som ändå kostar kommunen miljoner. Det finns speciella tabeller som SCB tagit fram när man vill greppa dom här socioekonomiska sakerna som man just behöver i ett sånt här resursfördelningssystem. Det fanns inte en enda från finansavdelningen som tillfrågade oss."

5.1.5 Förankringsarbetet

Utredningsarbetet skedde under stark tidspress. Av det skälet blev insatserna för att förankra det nya budgetsystemet ganska sparsamma. Trots det anser flertalet av de intervjuade att de hade god kännedom om det nya budgetsystemet. En kommundelschef säger exempelvis att "påverkansmöjligheterna var okej". En annan menar att det var inte precis en förändring som bara "kom med internposten" utan "dom lyckades att förankra det hela även om det tog ett tag att smälta alltihop."

Två faktorer torde ha bidragit till detta. För det första hade många själva deltagit i någon av de sju arbetsgrupper som utredde budgetomläggningen. För det andra var budgetomläggningen föremål för upprepade diskussioner bland kommunens socialdemokratiska politiker i deras fullmäktige- och ordförandegrupper.

Det faktum att många aktörer deltog i utredningsarbetet tillmäts emellertid varierande värde med avseende på delaktighet och

förankring. En av de tjänstemän som ansvarade för den slutliga utformningen av modellen säger följande:

> "Vi [tjänstemännen på finansavdelningen] fick arbeta om det här [de sju arbetsgruppernas förslag] en hel del. Så att där tror jag att många kände att den tid man lagt ner hade dom inte så mycket för."

Som ett av de viktigaste inslagen i förankringsarbetet framstår det 'stormöte' i Stadshuset som föregick beslutet om budgetomläggning. Till mötet, som ersatte en traditionell remissbehandling, hade kallats kommundelarnas presidier, kommundelsutskottet, finansbyggnadsutskottet samt de tjänstemän som deltagit i utredningsarbetet. En av dessa tjänstemän berättar:

> "Vi hade en jättekonferens eller sammandragning här i Stadshuset. Där drog vi hela utredningen. Då var alla där. Sen fick dom själva sätta sig och titta igenom det här förslaget och lämna synpunkter. Det var väl i stort sett den introduktionen dom fick. "

Av kommundelsnämndernas synpunkter på förslaget framgår att flertalet kommundelar ställde sig positiva till modellens blandning av prestations- och behovsstyrd fördelning.[30] Invändningarna handlade till stor del om mindre detaljer i förslaget. Nivån på platsbidragen är ett återkommande tema, liksom synpunkter på att vissa resurser borde undantas från den generella modellen.

Av större intresse är att flera kommundelar också kritiserade systemet för bristande objektivitet. Många invänder mot grupperingen av kommundelar i olika behovsnivåer där man efterlyser de faktiska indelningsgrunderna. Även "socialbidragsindexet" föranledde kritik. Bl a menade några att det försvagade incitamentet för att arbeta förebyggande inom det sociala området.

En kommundelsnämnd, kdn-Norr, gav i sitt remissyttrande förslag på alternativa fördelningskriterier av mer objektivt, befolkningsrelaterat slag. Sammanfattningsvis gick kritiken från Norr ut på att modellen inte var tillräckligt genomgripande. Systemet var en 'mix' av prestations- och behovsstyrd fördelning. På ett åskådligt sätt ger man i remissvaret också uttryck för sina farhågor beträffande de många undantagen i förslaget.

---

[30] De synpunkter som framfördes vid 'stormötet' sammanställdes senare tillsammans med kommundelsnämndernas skriftliga yttranden över modellen.

> "Om många ändamål separeras från det generella anslaget är det risk för att budgetpåsen till KDN ej blir en påse ..... utan en gammalmodig konduktörsväska."

Helt naturligt ägnades frågan om modellens konkreta utfall stort intresse från kommundelsnämndernas sida. I detta sammanhang sökte kommundelarna på olika sätt argumentera för förändringar av modellen som man menade bättre fångade in den egna kommundelens speciella behov och förutsättningar.

Flera av kommundelarnas synpunkter ledde också till förändringar i förslaget. I viss mån kan det ha bidragit till att öka känslan av delaktighet. En intervjuad kommundelschef hävdar emellertid att förändringarna blev så omfattande att den slutliga modellen kom att avvika ganska kraftigt från remissförslaget. Hans uttalande pekar på att det kan ha inverkat menligt på budgetomläggningens förankring.

> "Problemet var ju bara att man fick så bråttom på sluttampen. Så att det material som vi fick ut som remiss såg ju ganska annorlunda ut än det som gick till fullmäktige. Det berodde inte bara på våra remissvar utan det berodde på att man så att säga ändrade spelreglerna efter att vi lämnat remissvaren.Om jag förstod det rätt så gick det faktiskt till så att det material man skickat ut till kommunstyrelsen tog man tillbaka och la ut ett nytt samma dag som ks skulle fatta beslut. Och sen dom sagt sitt gick det ju att förändra till fullmäktige. Jag kände att förändringarna kom snabbare och snabbare. Så ville vi tjänstemän att man skulle vänta ett år till för att få en vettig och bra modell som var förankrad. Men det fick vi inte."

Något senare i intervjun uttrycker samme kommundelschef en viss besvikelse över att de synpunkter som framförts i remissbehandlingen trots allt inte avsatte tillräckliga spår i den slutliga modellen.

> "Sen var ju ett av problemen att politikerna i centrum ville ha ett så enkelt och lättfattligt system som möjligt. Det var därför man sa nej till vissa av våra synpunkter. Det skulle krångla till bilden."

Tillsammans ger citaten en god illustration av kommunledningens svårigheter i reformprocessen. Problemet kan beskrivas som en

balansgång mellan motstridiga krav. Å ena sidan ville man skapa en så enkel och generell modell som möjligt i syfte att den skulle uppfattas som rättvis. Å andra sidan var kommunledningen också tvungen att ta hänsyn till kommundelarnas och fackförvaltningarnas krav och synpunkter för att modellen skulle uppfattas som rättvis och vinna acceptans. Dessa särskilda krav och önskemål ledde i sin tur till en ganska komplicerad modell som inte heller fick en så generell karaktär som från början åsyftades.

Diskussionerna om modellens ekonomiska konsekvenser blev av allt att döma mer livaktig sedan modellen tagits i bruk 1993. Flera intervjuade menar att reaktionerna då blev starka. Framför allt ifrågasattes indelningen av kommundelarna i olika ersättningsnivåer i syfte att kompensera för sociala skillnader. Så här sammanfattar en centralt placerad tjänsteman sina intryck.

> "Jag kan inte påminna mig någon argumentation mot modellen. Vad som framför allt har kommit är invändningar mot den här sociala viktningen. Därför att den är på ganska löslig grund. Om man skall vara ärlig så är den det. Men det är en politisk viktning som man upplever som ganska godtycklig. För det finns ingenting att haka upp det på."

Som en följd av denna kritik vidtogs vissa förändringar i den sociala grupperingen av kommundelarna. I det ursprungliga förslaget hade man arbetat med tre nivåer av sociala ersättningar. Med anledning av att några kommundelar menade att det var ett alltför trubbigt instrument tillfogades en fjärde högre ersättningsnivå för kommundelar som ansågs ha speciella sociala problem att ta hänsyn till. Redan efter ett år blev gruppindelningen ånyo föremål för en revidering. Då tillkom en femte grupp. I realiteten omfattade den endast en kommundel, Skiftinge. Med den ojämförligt högsta andelen socialbidragstagare i kommunen och tillika stora grupper av asylsökande invandrare hade Skiftinge kunnat argumentera för att kommundelen krävde särskild kompensation för sina höga sociala kostnader.

5.1.6 Politisk enighet kring reformen

I Eskilstuna har socialdemokraterna suttit vid makten sedan 1917, under största delen av tiden i kraft av egen majoritet. Med valet 1991 minskades dock partiets dominans. Sedan dess har man

samregerat med vänsterpartiet. Socialdemokraterna är dock den ojämförligt största av de båda koalitionsparterna.

Av intervjumaterialet att döma tycks inte budgetomläggningen överhuvudtaget ha uppfattats som en ideologiskt betingad eller partiskiljande reform. Tvärtom hade idéerna av allt att döma starkt fäste inom samtliga partier.

Allmänt sett gäller att det är lättare att genomföra en reform om den uppfattas som en fortsättning av den förda politiken. På omvänt sätt gäller att reformer som signalerar ett tydligt brott med den tidigare politiken riskerar att stanna på papperet.

En förklaring till den breda politiska uppslutningen bakom budgetreformen i Eskilstuna är sannolikt att flertalet uppfattade den som en naturlig följd av och anpassning till kdn-organisationen. Utan tvivel uppfattades reformen på det sättet av kommunens socialdemokratiska ledning. Som framgått fanns det en stark vilja inom socialdemokraterna i Eskilstuna att bygga vidare på en decentraliserad kommunal organisation. Ambitionen var framför allt att klargöra kdn-politikernas roller och uppgifter i den nya organisationen. I det sammanhanget framstod en omläggning av resursfördelningssystemet som en både nödvändig och önskvärd förändring.

Men budgetomläggningen hade också starkt stöd bland de borgerliga partierna. Inte minst moderaterna slöt upp bakom de nya tankegångarna. Trots partiets negativa inställning till kdn-organisationen menade man att det nya systemet för resursfördelning till kommundelsnämnderna gav incitament till ett effektivt resursutnyttjande, samtidigt som det ökade rättvisan i fördelningen. I det här sammanhanget kan noteras att man inom moderaterna också såg möjligheter att tillämpa det nya fördelningssystemet inom en alternativ organisatorisk ram. Kommunens moderate oppositionsråd ger uttryck för det i följande citat:

> "Jag är emot kdn. Jag vill avveckla dem. Men jag tycker systemet som sådant [resursfördelningen] är bra. .... Sen är det klart att vi moderater vill vi ju gå ett steg längre. Vi tycker inte att det här med à-priser inom barnomsorg och skolan är den modell man skall ha. Man skall ha barnomsorgspeng, skolpeng osv som går direkt till eleven, föräldern som dom kan nyttja för att köpa tjänsten som dom själva vill."

5.1.7 Personfaktorns betydelse i reformprocessen

De intervjuade fick besvara två frågor om personfaktorns betydelse för införandet av ett nytt budgetsystem. Först tillfrågades de om någon eller några personer enligt deras mening varit speciellt pådrivande i utvecklingen. Därefter fick intervjupersonen ta ställning till om reformen kunnat genomföras utan medverkan av den eller de personer som han/hon tidigare namngett.

I sex av de tio intervjuerna lyfts kommunstyrelsens dåvarande ordförande, Lars G Linder, fram som en viktig och pådrivande person. Han tillträdde ordförandeposten efter valet 1991. Samtidigt skedde också några andra personskiften på kommunalrådsposterna. I några av de intervjuades svar antyds att detta sammantaget innebar en vitalisering av kommunens centrala ledning. Denna fick i sin tur positiv effekt på det pågående förändringsarbetet. I flera intervjuer utpekas också de tre tjänstemän från kommunens finansavdelning som arbetade med själva modellkonstruktionen.

En till synes olycklig omständighet i utredningsarbetet var att en av dessa tjänstemän lämnade sin anställning efter ganska kort tid. Så här säger en intervjuad:

> "Det tillsattes ju faktiskt en utredare speciellt för det här då, men han var inte här så länge och han försvann. Det kanske också var en bidragande orsak till att det inte riktigt blev utrett som det skulle."

Samstämmigheten i svaren talar för att de personer som omtalas i intervjuerna faktiskt spelade mycket viktiga roller i reformprocessen. Däremot ger intervjuerna inte underlag för att lyfta fram någon enskild persons agerande som helt avgörande för händelseutvecklingen. Förändringen "var på väg" och "låg i tiden" sägs i några av intervjuerna.

Dessa beskrivningar ger stöd åt den tidigare presenterade bilden av budgetomläggningen som en i tiden utsträckt "sökningsprocess". Den får ytterligare skärpa om man ser till hur de intervjuade uppfattar att reformen initierades. På kommundelsnivå hävdar flertalet av de intervjuade att de första idéerna till en reformering av resursfördelningen kom nerifrån, alltså från kommundelarna själva. Samtidigt menar flera bedömare i kommunledningen att det var fråga om ett centralt initiativ. I detta ligger ingen motsättning. Tvärtom förefaller det i högsta grad rimligt att aktörer på olika nivåer i organisationen, som under lång tid mött likartade problem, också når fram till likartade lösningar. Det gäller i särskilt hög grad

om lösningen som i Eskilstunas fall inte var helt ny eller originell, utan redan fanns tillgänglig som idé.

5.1.8 'Sektoristerna' bjuder motstånd

Frågan är om det nya fördelningssystemet mötte något motstånd. Fanns det aktörer i den kommunala organisationen som värnade om det gamla systemet och motsatte sig de nya idéerna? Frågan är befogad inte minst mot bakgrund av den långa tid som förflöt mellan kdn-organisationens införande och budgetomläggningen.

Som redan konstaterats mötte budgetomläggningen inte något partipolitiskt motstånd. Reformen uppfattades på det hela taget inte som 'politisk'. Däremot hade den organisatoriska konsekvenser som tycks ha uppfattats som hotfulla av en del grupper. En intervjuad säger bl a att "sektoristerna" inte gärna ville släppa greppet om sina verksamheter.

> "Dom som tyckte att världen var skolan och dom som tyckte att världen var barnomsorgen osv, dom hade ju synpunkter."

Intervjuerna antyder också att reformen inte alltid sågs med blida ögon bland sektorspolitikerna i kommunens centrala facknämnder. En kommundelsordförande ger en illustrativ bild.

> "Ja, det här med facknämnder och lokala kdn har varit en träta. Om vi nu skall kalla det en träta. Det är en naturlig process att det är spänningar emellan. Man har alltså gjort förändringar i kompetensen mellan nämnder och styrelser. Vi har då i de lokala nämnderna fått ut ansvaret för en del saker men inte fått pengar med. För att då säger man centralt att det går inte att fördela. Vi har fått ansvar för bl a grönytorna, men vi har inga pengar, vi har ingenting. Pengarna har inte kommit ut ännu. Det här är väl en vända som man måste gå igenom från facknämndshåll. Det är inte bara politiker som är dom här motståndarna. Utan här är det lika mycket tjänstemän som ställer sig på bakhasorna och inte gärna vill se den här utvecklingen till att dom så småningom kanske kommer att avvecklas. Det är ju det det handlar om."

Citatet tyder på att facknämnderna med viss framgång verkat för att vissa resurser skulle fördelas vid sidan av den generella modellen. I övrigt bör dock inte det sektorsbaserade motståndet tillmätas alltför stor betydelse. Tvärtom påpekar några av reformkonstruktörerna att budgetomläggningen gick förvånansvärt lätt att genomföra. En orsak till det var förmodligen att förslaget till ett nytt budgetsystem utvecklades på mycket kort tid. Hela utredningen genomfördes på knappt fyra månader.

> "Det gick så snabbt. Många förstod inte hur genomgripande det var. Dom såg inte konsekvenserna. Centrala personalen hajade inte konsekvenserna. "

5.1.9 Modelluppfattning

I det följande ges en beskrivning av hur den nya budgetmodellen uppfattas på kommuncentral respektive kommundelsnivå. Redogörelsen bygger på intervjuer som genomfördes i början av 1994, dvs ett år efter att modellen togs i bruk.

Budgetomläggningen i Eskilstuna vägleddes av en stark önskan att åstadkomma ett system som uppfattades som mer rättvist än sin föregångare. Att resursfördelningsmodellen uppfattas som rättvis torde vara avgörande för dess acceptans. När det gäller modellens uppfyllelse av rättvisemålet står två förhållanden i fokus för analysen. För att modellen skall uppfattas som rättvis bör den för det första baseras på objektiva fördelningskriterier. De skall alltså ha sin grund i befolkningens sammansättning och dess behov av kommunal service. På det sättet får man ett system som 'ligger fast' och inte är administrativt påverkbart. För det andra bör modellen vara enkel och lätt att förstå, dvs transparent.

5.1.9.1 Objektivitet och transparens

Den nya modell för resursfördelning som infördes 1993 i Eskilstuna hade uppenbara brister såväl ifråga om modellens objektivitet som dess transparens. Flertalet av de intervjuades invändningar i dessa delar gäller den gruppindelning av kommundelarna som tillämpas i syfte att utjämna skilda förutsättningar att bedriva barn- och ungdomsrelaterad verksamhet.[31] Grupperingen

---

[31] Som redovisas i avsnittet 'Modellutveckling 1993-1996' har gruppindelningen tagits bort som fördelningsgrund i 1996 års budget. Den har ersatts

bygger på två faktorer, dels hur tät- eller glesbefolkad kommundelen är, dels på kommunledningens erfarenhets-baserade bedömningar av kommundelarnas 'sociala tyngd'. Från kommundelsnämndernas sida menar man att bedömningen av "social tyngd" är godtycklig. Den saknar klar förankring i kommundelarnas befolkningssammansättning. Man efterlyser en fördelning som bygger på "fakta" och inte "bara på subjektiva bedömningar från centralpolitikerna".

Modellens bristande objektivitet i denna del har medverkat till att budgetdialogen alltjämt präglas av 'kverulans' från kommundelsnämndernas sida. En kommundelsordförande ger följande bild.

> "Det går ju åt väldigt mycket tjafs, väldigt mycket energi och tid till just dom här jämförelserna. Varför fick vi så här lite och kan man inte göra på något annat sätt."

Även bland de centrala politikerna uppfattar man detta som ett mycket negativt inslag i budgetdialogen. Apropå kommundelsnämndernas olika ersättningsnivåer för barn och ungdomar säger kommunstyrelsens ordförande följande:

> "Att modellen som sådan inspirerar verksamheter till att tala om hur hemskt det är, det är naturligtvis inte positivt. Det har inträffat att en skola varit ute och sagt: 'Vi har minsann också problem'."

Det här sättet att fördela pengar till kommundelsnämndernas barn- och ungdomsverksamhet har också återverkningar på modellens transparens. Genom att ersättningen till stor del baseras på kommunledningens subjektiva bedömningar framstår den som obegriplig. Så här berättar exempelvis en kommundelschef om sina svårigheter att informera personal och allmänhet om modellens uppbyggnad.

> "Grundmodellen är lätt att informera om. Men det som inte är lätt är vad som motiverar de relativt stora skillnaderna i olika ersättningsnivåer [för barn- och ung-

---

med ett index som bygger på tre variabler; andel utbetalda socialbidrag till barnfamiljer, andel personer med utländsk bakgrund och andel barn som bor utanför tättbebyggt område.

domsverksamhet]. Där har vi egentligen inget svar. Annat än att det är lite mer svepande."

Några intervjuade menar också att modellens bristande transparens i detta avseende undergräver förtroendet för resursfördelningssystemet som helhet.

"Modellen är inte tydlig. Det känner man ju hela tiden att vi inte vet hur dom här beloppen är framtagna i detalj. Ibland så får man någon slags nojig inställning att dom sitter nog och räknar fel där inne med flit."

De intervjuades invändningar gäller i viss mån också inslagen av platsbidrag i resursfördelningen. Platsbidragen är självfallet inte objektiva om vi därmed menar att fördelningen skall bygga på befolkningssammansättningen i kommundelarna. Tvärtom innebär platsbidragen att kommundelarna får anslag i förhållande till sin verksamhetsproduktion. Frågan är om kopplingen till den befintliga servicen också ger kommundelsnämnderna möjlighet att påverka sina anslag i dessa delar. Av intervjumaterialet att döma ger platsbidragen upphov till sådana effekter. En centralt placerad tjänsteman sammanfattar sina intryck av modellens objektivitet på följande sätt.

"Grunden är ju antal huvud i åldersgrupper och det är ju inte påverkbart. Men däremot platsbidragen i barnomsorgen är ju synnerligen påverkbart. Man har ju som en effekt av modellen packat sig en del. Därför att packar man in några fler ungar så får man platsbidrag. Så det ha stimulerat till en utbyggnad som var högre och snabbare än vad våra kära politiker hade förutsett."

Trots dessa invändningar beträffande modellens objektivitet understryker ändå flera av de intervjuade att det nya systemet med behovs- och prestationsfördelning trots allt är mer objektivt än gamla tiders anslagsfinansiering. Så här sammanfattar en kommundelschef sina uppfattningar om systemets objektivitet.

"Det är ju naturligtvis inte opåverkbart. Men i stort sett så tycker jag att det minskat utrymmet för manipulativa åtgärder."

På samma sätt menar flertalet av de intervjuade att det nya budgetsystemet är enklare och mer enhetligt än den tidigare

anslagsfinansieringen. Några bedömare påpekar dock i detta sammanhang att modellens blandning av behovs- och prestationsstyrd fördelning är till nackdel för dess överskådlighet. Som en nackdel framstår också att modellen bygger på ett stort antal fördelningskriterier. En kommundelschef säger exempelvis att "jag vet ännu inte idag, sen det gått ett tag, vilka faktorer resursfördelningen egentligen grundas på."

5.1.9.2 Rättvisa och acceptans

De brister i modellens objektivitet och transparens som framkommit här avspeglas också i de intervjuades omdömen om modellens rättvisa och acceptans. På frågan om man lyckats finna ett rättvist fördelningssystem svarar två kommundelsordföranden ett blankt nej. Övriga intervjuade är däremot av åsikten att systemet i stort sett är rättvist. De flesta är dock inte förbehållslöst positiva. Flertalet menar att den sociala skiktningen (gruppindelningen av kommundelarna) är ett inslag som stör den i övrigt ganska rättvisa fördelningen.

Även beträffande modellens acceptans går meningarna isär. Här varierar svaren alltifrån en kommundelsordföranden som säger "det kan jag inte tänka mig" till kommunstyrelsens ordförande som hävdar att modellen "vunnit mycket stor acceptans t o m". Mellan dessa ytterligheter är de flesta i stort sett av samma uppfattning. De menar, återigen med undantag för den sociala skiktningen inom barnomsorgen, att acceptansen för modellen på det hela taget är stor. Ett citat från en kommundelschef får illustrera.

> "Jag tror alltså att acceptansen för det här på sikt beror av att man faktiskt kan förklara skillnaderna [i komundelarnas resurstilldelning]. Just nu är det ingen som ifrågasätter systemet, dels för att det är ganska nytt och man är fortfarande inne i något slags introduktionsskede, men också för att det funnits en del fördelar. Men i något längre perspektiv så tror jag att det blir viktigt att man kan göra klart och tydligt vad dom här skillnaderna mellan kommundelarna beror på."

5.2 Modellutveckling 1993-1996

Under de tre år som det nya fördelningssystemet varit i bruk har det fortlöpande förändrats och utvecklats. Många förändringar är

givetvis av detaljkaraktär medan andra är av principiellt intresse. I det följande behandlas enbart förändringar av det senare slaget. Sammanfattningsvis kan sägas att Eskilstunas budgetsystem under dessa år blivit mer behovsorienterat även om vissa inslag av prestationsbudgetering alltjämt återstår 1996.

Ett område som blivit föremål för upprepade revideringar är kommundelarnas ersättning för barn och ungdomar (0-19 år). Anslagen bygger på tre delar. För det första får kommundelen resurser i form av platsbidrag (per inskrivet barn i barnomsorgen). För det andra får kommundelarna ett grundbidrag som är lika stort för alla barn och kommundelar. För det tredje får kommundelarna utöver grundbidraget ett differentierat strukturtillägg som syftar till att utjämna kommundelarnas varierande geografiska och sociala förutsättningar att bedriva barnomsorg.

Särskilt utformningen av det differentierade strukturtillägget har diskuterats flitigt. Under åren 1993 till 1995 byggde det på en gruppindelning av kommundelarna som av intervjumaterialet att döma gav upphov till mycket kritik. Från kommunledningens sida och bland de tjänstemän som fortlöpande arbetar med modellutveckling har man varit benägen att hålla med om kritiken. Den ledde också till att kommundelsgrupperingen modifierades vid flera tillfällen. Den ursprungliga indelningen i tre kommundelsgrupper byggdes successivt ut. 1995 var kommundelarna indelade i fem grupper som motsvarade olika ersättningsnivåer.

Dessa förändringar förmådde dock inte tysta, utan underblåste snarare, kommundelsnämndernas kritik. De kommundelar som placerats i de nytillkomna grupperna med höga ersättningsnivåer var visserligen nöjda. Men från andra håll menade man att just de upprepade förändringarna i gruppindelningen visade att fördelningsinstrumentet inte var stabilt. Förändringarna hade inte föranletts av befolkningsmässiga förändringar, menade man. Istället var de ett resultat av enskilda kommundelars högljudda argumentation. Vissa kommundelar hade, genom att ständigt framhäva den egna kommundelens speciella svårigheter, lyckats få till stånd en särbehandling.

Uppenbart hade kommundelsnämnderna fog för sin kritik. Det följande citatet har hämtats från en tjänsteman som kontinuerligt arbetat med modellutvecklingen. Hans uttalande visar att gruppindelningen i allra högsta grad var möjlig att påverka från kommundelsnämndernas sida.

> "Ta den här grupperingen med barnomsorgen. Det var fyra grupper och sedan blev det fem. Varför det blev så

här var utifrån påtryckningar från kommundelsnämnderna. På så sätt har man ju manipulerat."

I 1996 års budget har man valt att fördela kommundelarnas strukturtillägg utifrån helt nya kriterier. Man använder numera ett index bestående av tre variabler; andel utbetalda socialbidrag till barnfamiljer, andel personer med utländsk bakgrund och andel barn som bor utanför tättbebyggt område. Dessa kriterier må vara goda eller dåliga indikatorer på behovet av kommunal service men till skillnad från den tidigare delvis 'subjektiva' gruppindelningen har de en direkt koppling till kommundelarnas befolkningssammansättning. Med denna förändring torde inte bara modellens objektivitet utan också dess transparens ha ökat.

Till en början utgick man från att en viss del av fördelningen skulle ske med platsbidrag under en övergångsperid. Orsaken var att man annars skulle få alltför kraftiga omfördelningseffekter. Inslaget av platsbidrag vittnar om en bristande tilltro hos kommunledningen för det nya behovsorienterade systemet. Det visar också att man från kommunledningens sida inte heller litar på kommundelspolitikernas förmåga att fatta egna prioriteringsbeslut.

Under de tre år som modellen verkat har platsbidragen inom barnomsorgen dock inte blivit föremål för någon mer genomgripande omprövning. I denna del bygger 1996 års budget alltjämt på en kombination av behovs- och prestationsstyrd fördelning. Däremot kan noteras att platsbidragen relativt sett minskat något under det senaste året. I gengäld har andelen av resurserna som fördelas som strukturtillägg blivit högre.

Vid fördelningen av resurser till målgruppen 65 år och äldre har kommunledningen däremot förverkligat sina ambitioner att avveckla alla former av platsbidrag. Fr o m 1996 års budget fördelas alla resurser i denna del som invånarbidrag. Invånarbidraget är lika till alla kommundelar oavsett kommundelsstruktur.

Den fråga som av allt att döma upptar modellkonstruktörerna mest för närvarande gäller hur kommundelarnas lokalkostnader skall kunna inlemmas i den generella fördelningsmodellen.

5.3 Reformens effekter

I det följande behandlas frågan om vilka effekter Eskilstunas nya budgetsystem lett till. Resultaten rör reformens ekonomiska, politiska och i viss mån även dess administrativa effekter.

5.3.1 Ekonomiska effekter

Till drivkrafterna bakom budgetomläggningen i Eskilstuna hörde att den förväntades leda till ett mer effektivt utnyttjande av kommunens resurser. Frågan om reformen varit framgångsrik eller misslyckad i ekonomiskt avseende är förstås mycket komplex. I detta arbete har jag valt att behandla en aspekt av det mångtydiga effektivitetsbegreppet. Den gäller i vad mån budgetomläggningen påverkat *effektiviteten i det kommunala budgetarbetet.* I det följande avser jag belysa några effekter av ekonomiskt slag som av allt att döma går att återföra på den budgetomläggning som genomfördes 1993 i Eskilstuna. De förändringar som behandlas gäller tidsåtgången i budgetarbetet, budgetdokumentets längd och utformning, förekomsten av tilläggsanslag och sektoriell budgetering samt vilken roll uppföljning och utvärdering spelar i budgetprocessen. Därtill redogörs för de intervjuades uppfattningar om resursfördelningsmodellens betydelse i det kommunala besparingsarbetet.

5.3.1.1 Mindre budgetarbete på central nivå - mer på lokal

En mycket tydlig effekt av den nya resursfördelningsmodellen är att budgetprocessen kunnat kortas ner och förenklas. Särskilt märkbart är detta på kommuncentral nivå eftersom de anslagsgivande och beviljande organen inte längre behöver ägna sig åt någon detaljgranskning av olika budgetposter. Därmed har hela budgetarbetet kunnat tidigareläggas. Numera får kommundelsnämnderna besked om nästa års förbrukningsramar redan före midsommar. Ramarna är definitiva vilket betyder att de senare i budgetprocessen enbart kan bli föremål för justeringar om själva beräkningsunderlagen förändras. Det är en avgörande skillnad jämfört med hur budgetarbetet såg ut före budgetomläggningen. Då fastslogs kommundelnämndernas slutliga ramar först i månadskiftet november/december sedan i stort sett hela hösten ägnats åt förhandlingar mellan kommunens centrala ledning och de olika kommundelsnämnderna.

Genom budgetomläggningen har sålunda huvuddelen av budgetarbetet på central nivå koncentrerats till några intensiva månader på våren. Det är inte som tidigare en kontinuerlig aktivitet som sträcker sig över hela året. Att budgetarbetet på central nivå kunnat förenklas visar sig också i att budgetberedningarna i fullmäktige blivit både färre och kortare än tidigare.

På kommundelsnivå har reformen i gengäld medfört att budgetarbetet ökat eftersom anslagens generella karaktär ställer större krav på den interna resursfördelningen. Samtidigt betyder tidigareläggningen av budgetramarna att kommundelsnämnderna fått mer tid åt detta arbete. Ytterligare en fördel som lyfts fram i intervjusvaren är att budgetprocessens ändrade tidtabell givit kommundelsnämnderna bättre planeringsförutsättningar. Före budgetomläggningen var kommundels-nämndernas planeringsarbete inför nästa budgetår huvudsakligen förlagt till våren. Det var då man beräknade sina resursbehov och sammanställde dem till äskanden. Genom att budgetarbetet på kommundelsnivå kunnat senareläggas med ungefär ett halvår menar flera av de intervjuade kommundelsrepresentanterna att deras kunskap om nästkommande års verksamhet blivit bättre. Ju senare på året man fattar beslut om den interna resursfördelningen, desto mer aktuella och tillförlitliga är beslutsunderlagen.

5.3.1.2 Kortare och mer överskådlig budget

Den minskade detaljeringsgraden i budgetanvisningarna har inte enbart fått som följd att budgetprocessen kunnat förenklas. Den nya budgetmodellens mer generella karaktär avspeglar sig också i själva budgetdokumentet. Med budgetomläggningen 1993 halverades antalet sidor i budgeten, från 180 sidor år 1992 till 85 sidor. Störst är förändringarna givetvis i den del av budgeten som behandlar resursfördelningen till kommundelsnämnderna. Här har omfånget minskat med tre fjärdedelar. Sammanfattningsvis kan sägas att budgetdokumentet relativt sett vunnit i klarhet och överskådlighet. Däremot kan budgetdokumentet knappast beskrivas som lättbegripligt. Viss förhandskännedom om fördelningssystemets tämligen komplicerade blandning av olika fördelningskriterier är förmodligen en förutsättning för att informationen skall vara möjlig att tillgodogöra sig.

5.3.1.3 Tilläggsanslagen har i stort sett försvunnit

Liksom flertalet svenska kommuner tillämpade Eskilstuna rambudgetering under en följd av år innan den generella fördelningsmodellen infördes 1993. Den för behovsbudgetering grundläggande idén, att anslagen skall fördelas som en "påse" pengar till respektive kommundelsnämnd var sålunda ingen nyhet i kommunen. Av intervjusvaren att döma hade rambudgeteringstekniken dock fungerat ganska dåligt. Problemets kärna tycks ha

varit att den grundläggande respekten för ramarnas bindande karaktär helt enkelt saknades, såväl i kommunens centrala ledning som bland kommundelsföreträdarna. Framför allt kom detta till uttryck i vad som av allt att döma tycks ha varit ett utbrett användande av s k tilläggsanslag, dvs anslag som beviljas under löpande budgetår vid sidan av den ordinarie budgeten. Det är alltså fråga om efterhandsjusteringar och avser oftast kompensationer för oförutsedda ändamål eller kostnadsökningar. I flera av de intervjuade kommundelsrepresentanternas svar framkommer att det före budgetomläggningen 1993 var ganska lätt att utverka tilläggsanslag.

När kommunledningen försommaren 1992 för första gången baserade kommundelsnämndernas ramar inför nästa budgetår på grundval av den nya fördelningsmodellen gav man samtidigt mycket tydliga signaler om att ramarna inte var förhandlingsbara. Genom ramanslagen hade kommunledningen fördelat samtliga resurser avsedda för kommundelsnämndernas verksamhet. Någon buffert för oförutsedda utgifter fanns sålunda inte kvar på central nivå. Ansvaret för att bygga upp sådana buffertar skulle hädanefter istället ligga på kommundelsnämnderna själva. Som en följd av detta kan noteras att bruket av tilläggsanslag minskat mycket kraftigt efter 1993. Som det följande citatet av en centralt placerad ekonom visar förekommer tilläggsanslag numera enbart undantagsvis. Det är alltså inte som tidigare fråga om ett reguljärt inslag i budgetarbetet.

> "Kommundelsnämnderna har i och för sig fått ramar på våren tidigare men dom har aldrig varit orubbliga. Det har alltid funnits utrymme för diskussioner efter dem sen. Så dom här ramarna har blivit fastare och fastare. Diskussionsutrymmet har blivit mindre och mindre. Tilläggsanslagen är inte helt borta men det förekommer ganska marginellt numera. Det är mera för sådana här exceptionella satsningar, inte tilläggsanslag för att det går lite allmänt dåligt. Men det kan ju vara någon ny politisk satsning eller utspel eller något sånt där."

På alla nivåer i organisationen menar man att det minskade bruket av tilläggsanslag utgör en mycket positiv förändring. Kommunstyrelsens ordförande ger följande beskrivning:

> "Nu finns det inga tilläggsanslag längre. Dom har vi ju tagit bort och det vet alla om. Det har också fått stor

> acceptans. Det var svårt första året men det gör att nämnderna får en klar signal att så här mycket pengar får ni. Då måste dom jobba mer med innehållet i budgeten. Att dom inte får några mer pengar gör att man jobbar djupare. Dessutom har dom fördelen att dom kan göra jobbet senare och har då mer kunskap om verksamheten nästkommande år. Det har gjort att vi har decentraliserat budgetprocessen faktiskt."

Citatet pekar mot att kommundelsnämndernas kostnadsmedvetenhet ökat. En kommundelsordförande påpekar dock att det varit svårt att bygga upp en reserv för oförutsedda utgifter på kommundelsnivå samtidigt som man ålagts kraftiga sparbeting.

Sammanfattningsvis kan sägas att eftersom budgeten inte längre är möjlig att kringgå via tilläggsanslag har dess värde som ekonomiskt styrinstrument av allt att döma ökat. Några av de intervjuade kommundelsrepresentanterna beskriver denna förändring i termer av att "spelreglerna" i budgetarbetet blivit tydligare. Häri ligger också att man numera vågar lita på och planera utifrån de ramar som fullmäktige ger besked om vid midsommartid. Till skillnad från tidigare vet man att dessa ramar är definitiva och inte kommer att bli föremål för diverse justeringar i senare skeden av budgetprocessen.

5.3.1.4 Minskat sektoriellt budgetbeteende

Till målen för kommundelsreformen hörde att man önskade bryta de tydliga gränsdragningarna mellan olika verksamhetssektorer. Genom att kommundelsnämnderna fick ett sektorsövergripande ansvar hoppades man åstadkomma ett budgetbeteende som i högre grad än tidigare präglades av helhetssyn. Dessa förhoppningar visade sig emellertid svåra att realisera i verkligheten. I intervjuerna påtalas att många kommundelspolitiker inte förmått leva upp till rollen av allmänpolitiker utan ofta agerat som sektorspolitiker, dvs med ett betydligt snävare verksamhetsintresse för ögonen.

Budgetomläggningen 1993 skapade ytterligare förutsättningar för en "rivning av sektorsmurarna" eftersom kommunledningen då övergav den sektorsindelade budgeten och istället började fördelade resurser utifrån kommundelarnas befolkningssammansättning. Ett år efter reformen kunde konstateras att budgetomläggningen också haft en sådan positiv effekt. Samtliga intervjuade menade att det numera var lättare att åstadkomma samordningsvinster mellan olika verksamhetssektorer. Särskilt långt tycks man ha kommit i samarbetet mellan barnomsorg och skola samt mellan

skola och fritidsverksamhet. Organisatoriskt tar detta sig bl a uttryck i att många kommundelar inte längre har en social distriktschef och en rektor. Dessa funktioner har ersatts av en barn- och ungdomschef.

Den ökade integrationen mellan olika verksamhetssektorer bör dock inte uppfattas som enbart en följd av kdn-reformen och det nya budgetsystemet. Enligt en kommundelspolitiker är det kommunens kärva ekonomi som mer än något annat drivit fram ett ökat samarbete över sektorsgränserna. Inom olika sektorer är man helt enkelt "tvungen att hjälpa varandra för att lindra dom ekonomiska konsekvenserna".

5.3.1.5 Uppföljning och utvärdering - ett eftersatt område

Utvecklingen mot en mer behovsbaserad resursfördelningsmodell i Eskilstuna har gått via rambudgetering. Parallellt med denna förändring har inslagen av målstyrning ökat. Det handlar alltså om en process där ett styrsystem successivt ersatts av ett annat. Den centrala politiska ledningen har stegvis övergivit möjligheterna att detaljstyra verksamheterna genom öronmärkta budgetanslag. De styrinstrument som kommit i dess ställe är betydligt mer generella. Främst söker ledningen styra genom att formulera övergripande mål och fastställa inriktningen för verksamheternas arbete. Det räcker emellertid inte med att skapa visioner. De framtidsorienterade styrsignalerna måste med nödvändighet kompletteras av en kontroll i efterhand, där frågan om verksamheternas faktiska måluppfyllelse står i fokus. Med en generell styrning följer sålunda ökade krav på såväl traditionell budgetuppföljning som en mer kvalitativ utvärdering av verksamheternas innehåll och utformning.

I detta sammanhang kan noteras att kommundelsorganisationen lämpar sig väl för sådana efterhandskontroller eftersom den ger underlag för jämförelser mellan olika kommundelar och serviceproducerande enheter. Däremot ger inte den behovsbaserade fördelningsmetoden i sig upphov till några nya instrument för uppföljning och utvärdering. Det kan dock hävdas att fördelningsmodellen, åtminstone idealt sett, gör sådana jämförelser än mer relevanta eftersom den ju syftar till att utjämna kommundelarnas varierande förutsättningar att bedriva kommunal service. Frågan är i vad mån man i Eskilstuna tillvaratagit dessa möjligheter och utvecklat goda rutiner för uppföljning och utvärdering.

Intervjumaterialet återger att det kommunala uppföljnings- och utvärderingsarbetet i Eskilstuna är ett eftersatt område. Med något enstaka undantag menar de intervjuade att ansträngningarna på detta område hittintills varit alltför blygsamma. Inte minst gäller det

den centralt administrerade och kommunövergripande uppföljningsverksamheten. Läget beskrivs av kommunstyrelsens ordförande som lakoniskt konstaterar att; "Vi har inte skapat någon modell som är generellt användningsbar. Vi är rätt dåliga på att utvärdera". Han understryker dock att man från politiskt håll inser vikten av att budgetreformen och målstyrningen också kompletteras med en ökad efterhandskontroll. Liksom flera andra intervjuade menar han att man ännu inte haft tid att möta de ökade kraven på utvärdering och uppföljning. Utvecklingsarbetet på detta område befinner sig, ett år efter budgetomläggningen, ännu i sin linda.

Utöver tidsfaktorn påtalas i intervjuerna ytterligare en orsak till varför det satsats så lite på utvärdering och uppföljning. Med budgetprocessens ökade decentralisering har det varit naturligt att minska den centralt placerade administrativa personalen, en utveckling som naturligtvis också stärkts av kommunens allt sämre ekonomi. Flera av de intervjuade menar emellertid att nedbantningen varit alltför kraftig. Resultatet har blivit att arbetsbelastningen på den kvarvarande personalen är mycket hård. Man saknar helt enkelt förutsättningar att bygga upp ny kompetens och nya rutiner.

Vilka konkreta insatser görs då för att följa upp den kommunala verksamheten? Alldeles uppenbart tillmäts det kommunala bokslutet med åtföljande bokslutsdiskussioner stor betydelse i detta sammanhang. Enligt flera intervjuade utgör det t o m det enda mer systematiska inslaget i kommunledningens efterhandskontroll. Hur detta instrument används beskrivs på följande sätt av ekonomichefen:

> "Utvärderingen har ökat lite grann genom att vi kör s k bokslutsberedning i mars varje år och det funkar ungefär som gamla tiders budgetberedning. Förvaltningarna kommer hit och man sitter och snackar runt olika problem. Det är en informationsrunda helt enkelt, men det är ingen systematisk utvärdering i några kvantitativa termer direkt. Hur verksamheten flyter och vad man har för problem diskuteras. Hur man hanterar vissa problem som man kanske vill diskutera med alla kommundelar."

Även om flertalet intervjuade tillmäter dessa träffar stort värde så återfinns det också en och annan kritisk röst i materialet. "Då är det examen och vi får stå till svars för våra misstag" säger exempelvis en kommundelsordförande som i detta sammanhang också påtalar att bokslutet är ett alltför begränsat dokument för att kunna ge en nyanserad bild av kommundelens omfattande verksamhet.

Av intervjumaterialet att döma uppfattas inte den knapphändiga kommunövergripande uppföljningen som något större problem av kommunledningen. Mer bekymrade tycks man vara på kommundelsnivå. Här hävdar flera intervjuade att kommunstyrelsen till följd av bristande uppföljning saknar "överblick" och "helhetsgrepp". Vad man på kommundelsnivå framförallt efterlyser är ökade satsningar på jämförande och kvalitativt orienterad utvärdering. Speciellt intressant att notera i detta sammanhang är att flera kommundelsrepresentanter understryker vikten av att det finns en fungerande återkoppling och dialog i ett system som behovsbudgetering. Brister i dessa avseenden kan på sikt leda till ett minskat förtroende för budgetsystemet som helhet. Dels är det viktigt att de centrala politikerna bygger sina prioriteringsbeslut på ett så korrekt och nyanserat beslutsunderlag som möjligt, dels beror acceptansen för resursfördelningen i hög grad på att kommunledningen på ett tydligt sätt klargör och informerar om de grunder och överväganden som ligger bakom prioriteringsbesluten. Citaten nedan som hämtats från två kommundelschefer ger en god illustration av uppföljningsarbetets betydelse i dessa delar.

> "Systemet kan få avigsidor om man inte gör uppföljningar. Avigsidor som innebär att den omsorg som man får ser väldigt olika ut om du bor i den ena eller andra kommundelen. Där ligger det en risk. Vi får aldrig någon millimeterrättvisa men det måste vara något sånär likartat. Det kräver uppföljning. Glömmer man det kan det gå åt skogen."

> "Det som återstår är framförallt att hitta modeller för utvärdering. För har man ingen utvärdering får man aldrig några vettiga synpunkter eller vettig resursfördelning. Även om vi tycker att dom [ekonomiavdelningen] gör fel ibland så tror jag inte att dom avsiktligt sitter och försöker lura oss. Men vad som saknas är ett uppföljningssystem. Det hänger ihop."

Sinsemellan har kommundelarna kommit mycket olika långt när det gäller att utveckla metoder och rutiner för uppföljning och utvärdering av den egna verksamheten. Från en kommundel rapporteras exempelvis att den interna uppföljningen inskränker sig till 'samtal' med platscheferna i kommundelen. Mer ambitiöst arbetar man i en annan kommundel som just påbörjat enkätbaserade utvärderingar av skolans verksamhet. I en tredje

kommundel är man i färd med att utveckla kriterier för 'kvalitetsmärkning' inom samtliga 'mjuka' verksamhetområden. Parallellt med detta har man dragit igång ett projekt som handlar om 'konsumtionsmätning' av skol- och barnomsorgsmåltider. Flertalet kommundelsrepresentanter påpekar i detta sammanhang att kommunens ansträngda ekonomi utgör ett hinder för att utveckla uppföljningsverksamheten i enlighet med de krav som de anser att målstyrningen och den generella resursfördelningen ställer.

Avslutningsvis kan noteras att sedan intervjumaterialet samlades in 1994 tycks en viss utveckling ha skett beträffande den kommunövergripande uppföljningsverksamheten. Vid sidan av den mer ekonomiskt orienterade bokslutsuppföljningen arbetar man numera också med "jämställdhetsbokslut" och "miljöbokslut". Att döma av de telefonkontakter jag haft med tjänstemän på kommunens ekonomiavdelning under hösten 1995 förefaller däremot jämförelser av verksamheternas inriktning och kvalitet i de olika kommundelarna alltjämt vara ett eftersatt område.

5.3.1.6 Mindre detaljerade beslutsunderlag

Den nya resursfördelningsmodellen och målstyrningen har i hög grad påverkat den centrala ledningens informationsbehov. Man inhämtar inte längre något siffermaterial om de olika verksamheternas beräknade kostnader i kommundelarna. Istället för sådana framtidsorienterade prognoser söker man nu kunskap om kommundelarnas verksamhet under det närmast föregående året. Kommunstyrelsens ordförande beskriver i egna ord förändringen så här:

> "Beslutsunderlagen har förändrats. Nu så tar vi inte in och granskar budgeten utan boksluten. Innan vi skriver budgetriktlinjerna [för nästa år] så har ju alla nämnder varit inne och dom får beskriva verksamheten som varit, problem, fördelar. Det är därifrån som vi hämtar erfarenheter till budgetriktlinjerna och hur vi skall göra neddragningar."

På kommuncentral nivå uppfattas beslutsunderlagens minskade detaljeringsgrad som en mycket positiv förändring. Vidare kan konstateras att de s k bokslutsberedningarna utgör ett centralt inslag i kommunledningens beslutsunderlag. Att man i så hög grad förlitar sig på dessa är kanske inte så märkligt mot bakgrund av att

den kommungemensamma uppföljnings- och utvärderingsverksamheten i övrigt ju ter sig mycket knapp.

På kommundelsnivå är det flera intervjuer som vittnar om att förvaltningarna ännu inte riktigt funnit formerna för sin rapportering till politikerna i kommundelsnämnden. Så här säger exempelvis en kommundelschef:

> "Vi ligger efter där. Vi har ett dåligt beslutsunderlag. Det är något jag skäms för, för vi har ingen bra redovisning till politikerna. Dom vet, tror jag, knappast vad verksamheterna egentligen kostar. Vi borde ta fram ett bättre beslutsunderlag till dom."

I detta sammanhang bör dock noteras att skillnaderna mellan kommundelarna är mycket stora. Inte oväntat tycks dessa skillnader sammanhänga med hur välutvecklade rutiner man har för uppföljning och utvärdering. Mest nöjda med beslutsunderlagens kvalitet verkar man vara i kommundelar där man kommit relativt långt på detta område. För övrigt är tendensen i kommundelarna densamma som på kommuncentral nivå. Informationen till politikerna blir allt mindre inriktad på siffror och detaljer. Uppmärksamheten riktas istället mot verksamheternas innehåll och kvalitet.

5.3.1.7 Tilltagande 'ekonomisering'

Möjligheten att använda den nya resursfördelningsmodellen som ett besparingsinstrument är en fråga som mot bakgrund av Eskilstunas kärva ekonomi under senare år ägnas påfallande lite utrymme i intervjumaterialet. De iakttagelser som hittills gjorts beträffande modellens ekonomiska effekter bildar emellertid tillräckligt underlag för slutsatsen att modellen sannolikt underlättat genomförandet av de mycket kraftiga sparbeting som ålagts den kommunala verksamheten i Eskilstuna. Framför allt tre förhållanden talar för detta. För det första att modellen stimulerat till ett ökat samarbete mellan olika verksamhetssektorer. För det andra påtalas i några intervjuer att kommundelarnas ökade ekonomiska handlingsfrihet lett till att de lokala nämndernas kännedom om den egna kommundelen bättre kunnat tillvaratas. Därmed har nedskärningarna kunnat genomföras på ett "riktigare" och mindre smärtsamt sätt än vad som annars varit möjligt. För det tredje slutligen, har kommundelsnämndernas ökade ekonomiska ansvar, tillsammans med det minskade bruket av tilläggsanslag lett till en förbättrad budgetrespekt och en ökad kostnadsmedvetenhet på alla

nivåer i organisationen. Tilläggas bör emellertid att den ökade kostnadsmedvetenhet som noterats inte enbart är en följd av 1993 års budgetomläggning. Sannolikt sammanhänger den i mycket hög grad med den ökade fokusering på ekonomiska frågor som det svåra ekonomiska läget tvingat fram inom hela den kommunala organisationen. Ett illustrativt exempel på hur budgetbeteendet blivit mer disciplinerat ges i det följande citatet som hämtats från en kommundelsordförande.

> "Tjänstemännen [i kommundelen] är mycket medvetna om det här systemet. Dom har blivit mycket snabba att slå larm och tala om när något inte fungerar. Att nu kommer budgeten att spricka här. Förut var det, lite nonchalant uttryckt, så att man kanske sparade ihop ett antal ärenden som kunde bidra till att budgeten spräcktes. Ju närmare man kom årets slut desto mer vart det alltså så. Nu är man väldigt snabb att ge signaler."

Vad citatet framförallt belyser är hur budgetdialogen förändrats. Medan det tidigare systemet uppmuntrade till ett spel på falska grunder befrämjar det nya systemet av allt att döma ett öppnare och ärligare informationsutbyte.

Men för att en sådan mer rationell dialog skall komma till stånd och dessutom bibehållas måste den bygga på klara och tydliga spelregler som omfattas och respekteras av alla aktörer. Som vi skall se kan detta vara mycket svårt att åstadkomma i praktiken.

Med budgetomläggningen följde också ett ökat ekonomiskt ansvar på så sätt att kommundelsnämnderna själva skulle få ta konsekvenserna av eventuella budgetavvikelser. På kommundelsnivå uppfattar man denna förändring som i huvudsak positiv. Flera framhåller att den ger incitament att söka kostnadseffektivare lösningar. Samtidigt är det här förfaringssättet behäftat med vissa svårigheter. Som en kommundelsrepresentant påpekar kan orsakerna bakom upprepade över- eller underskott vara mycket svåra att utröna. Budgetavvikelser kan ju bland annat bero på att man budgeterat "fel från början". I så fall är kommundelsnämndens möjligheter att påverka utfallet ganska begränsade. Frågan är då "hur man skall göra om någon kommundel årligen går med stora underskott"

En annan intervjuad kommundelsrepresentant påtalar att man från kommunledningens sida frångått de från början mycket klara spelregler som gällde för hanteringen av över- och underskott. I takt med att ekonomin blivit kärvare har de överskott kommunde-

larna lyckats skapa allt oftare kommit att fungera som ett argument för sänkta anslag.

> "Man går in till den här resultatenheten och säger att dom här pengarna får ni använda på bästa sätt. Blir det något överskott får ni det till godo nästa år. Det är klart att då får man ju ett helt annat intresse för ekonomin och man jobbar för det. Sen ser KS att det blir pengar över och så säger dom att här har dom för mycket. Så skär dom ner och skär ner och till slut har vi inget överskott. Men underskotten dom får vi ändå ta med oss."

Det är inte särskilt märkligt att kommunledningen tar verksamheternas överskott till intäkt för att medelstilldelningen varit alltför riklig. Det ligger ju också i sakens natur att det är kommunledningens uppgift att fördela pengarna på ett sådant sätt att de hamnar där de bäst behövs. Det finns ändå skäl att något fundera kring vad det här förfaringssättet på sikt kan leda till. För det första inställer sig frågan i vad mån det inkräktar på kommundelsnämndernas nyvunna frihet att själva styra fördelningen mellan olika verksamheter. För det andra finns det en uppenbar risk att man på det här sättet undergräver förtroendet mellan budgetprocessens olika aktörer. För det tredje försvinner ett viktigt effektiviseringsincitament om kommundelsnämnderna finner att sådana strävanden enbart leder till bestraffningar i form av sänkta anslag. Med avseende på budgetdialogens karaktär torde konsekvenserna av detta kunna bli förödande.

Sedan detta scenario målats upp bör påpekas att en sådan situation inte förelåg i Eskilstuna vid tiden för intervjuernas genomförande. Det skall istället ses som en varningssignal beträffande de effekter som kan uppstå om kommunledningen i den allmänna besparingsivern frestas att sätta regelverket ur spel.

5.3.2 Politiska effekter

Budgetomläggningen 1993 liksom den några år tidigare införda målstyrningen syftade till att 'befria' politikerna från all slags detaljbeslut genom en långtgående decentralisering. Det skulle i sin tur förbättra deras möjligheter att agera som allmänhetens företrädare gentemot förvaltningarna.

Till följd av dessa reformer har såväl relationerna mellan politiker på olika nivåer i organisationen som relationerna mellan

politiker och tjänstemän påverkats. Dessa politiska effekter återfinns dels centralt i kommunen, dels på kommundelsplanet. Som kommer att framgå är det inte alltid möjligt att särskilja budgetomläggningens effekter i detta sammanhang från målstyrningens betydelse.

5.3.2.1 Effekter på kommuncentral nivå

Om politik definieras som 'värdefördelning' kan kommunala resursfördelningsmodeller sägas vara ett av politikens mest konkreta uttryck. Frågan är i vad mån Eskilstunas nya befolkningsbaserade budgetmodell skapar förutsättningar för den politiska majoriteten att genomdriva en tydlig fördelningspolitik och sätta sin prägel på den kommunala verksamheten.

När den nya befolkningsorienterade fördelningsmodellen först togs i bruk skedde det med en viss försiktighet. Från kommunledningens sida fanns det en uttalad ambition att budgetomläggningen till en början inte skulle leda till en alltför kraftig omfördelning mellan kommundelarna. Under de år som det nya systemet använts förefaller inte heller modellen ha använts på det sättet. Däremot kan noteras att modellen använts som ett instrument för att prioritera mellan olika verksamhetsområden. Hur prioriteringarna förändrats beskrivs i det följande citatet av kommunens budgetchef, som sin egenskap av 'operativt ansvarig' för budgetmodellen förmodligen har bättre överblick än någon annan över de senaste årens modellförändringar. Hans uttalande visar också på att inslaget av platsbidrag i budgetmodellen fungerar som en mycket tydlig form av budgetstyrning.

> "Ja, dra ner på barnomsorg och för till äldreomsorg. Det är väl så det ser ut idag [1994]. Dra ner platsbidragen med 5 procent. Den styrningen hade vi inte riktigt pejling på tidigare. Förut hade man bara en ram. Det har man nu också men man styrde inte i siffror hur mycket man vill ha på barnomsorgen .... Vi [ekonomikontorets tjänstemän] är lite mer styrda. Det är för att man gett ett instrument för hur dom [den politiska ledningen] kan styra medlen till olika verksamheter inom dom olika kdn. Det kunde man ju inte riktigt tidigare. Det ställer ju krav på oss att räkna på det."

Samtidigt påtalas från flera håll att kommunledningens direkta inflytande över kommundelarnas interna resursfördelning minskat. Så här säger exempelvis en centralt placerad bedömare:

> "Centrala politikerna har ju kvar sin styrningsroll och makt, men dom utövar den på ett annorlunda sätt. Dom fastställer resurspåsen totalt sett och det gör dom odiskutabelt numera. Förr fanns det mer förhandlingutrymme. Så man har inte tappat makten men prioriteringsjobbet mellan olika sektorer är utlagt till kdn."

Att döma av dessa olika uppfattningar, har styrningen på en och samma gång blivit både tydligare och otydligare, både mer och mindre detaljerad. Häri ligger dock ingen motsättning. Båda synsätten är möjliga mot bakgrund av att budgetmodellen faktiskt är uppbyggd kring både prestations- och behovsorienterade fördelningskriterier. Vid sidan av den detaljstyrning som platsbidragen trots allt utgör sker fördelningen också på grundval av befolkningens ålderssammansättning i de olika kommundelarna. I den delen är anslagen således helt frikopplade från kommundelarnas befintliga produktionsapparat.

Kommunstyrelsens ordförande, som är en av reformens varmaste förespråkare, ger följande positiva bild av hur den centrala politiska ledningens roll och styrning förändrats.

> "Jag vill nog hävda att generellt så har man blivit mer av medborgarens företrädare. Man har blivit representant för medborgarna och ställer krav på verksamheterna. Tidigare så var man mer inriktad på att försvara förvaltningarna mot människorna kan man säga. ... Men till skillnad från en beställar-utförarmodell så har vi inte abdikerat från makten. För det här med ansvar och befogenheter måste ju hänga ihop. Resursfördelningssystemet, decentraliseringen har gjort det lättare att ställa krav på förvaltningarna eftersom dom har både ansvar och befogenheter genom verksamheten också då. Det har blivit lättare att styra på det sättet. Mycket lättare än när man trodde att man bestämde genom att peta i detaljer."

Han påpekar dock att alla inte är lika entusiastiska. Det finns centralt placerade politiker som upplever förändringen som frustrerande eftersom de tycker sig ha förlorat inflytande. Trots att

han själv anser att kommunledningens styrning blivit väsentligt bättre så kan man i hans svar ändå utläsa att omställningen inte varit helt enkel. Apropå att styrningen blivit mer resultat- och målinriktad säger han att "det är mycket svårare för man har inte samma grepp längre över hur verksamheten är".

Det händer också att den centrala ledningen hemfaller åt en styrning i detalj. Flera kommundelsrepresentanter ger i sina intervjusvar exempel på situationer där kommunalråden "gått över snöret". En kommundelsordförande sammanfattar sina intryck så här:

> "Ibland upplever man att dom lägger sig i väldigt mycket. Dom försöker nog ha de stora greppen. Men det händer att dom centrala politikerna inte kan låta bli att gå in i detaljer. Dom lever kvar i sina gamla roller. Det är inte så lätt för dom heller."

Just beträffande de centrala politikernas roll vittnar intervjumaterialet om en påtaglig kluvenhet. Otvetydigt har deras roll förändrats på så sätt att deras påverkansmöjligheter som beslutsfattare numera ligger i budgetprocessens inledande skede då de totala utgiftsramarna fastställs. Vidare skall de i enlighet med målstyrningskonceptet formulera övergripande mål och fastställa verksamheternas inriktning. I denna del menar flertalet av de intervjuade att det skett en påtaglig förbättring under senare år. Inför 1993 års budget utarbetade kommunledningen för första gången tydliga budgetriktlinjer. Av allt att döma mottogs dessa mycket väl i kommundelsnämnderna. Flera kommundelsrepresentanter anger att budgetriktlinjerna varit dem till stor hjälp i deras interna resursfördelning. I övrigt tyder materialet på att den centrala politiska ledningen inte riktigt lyckats finna formerna för sitt arbete. Ett utslag av detta är att flera iakttagare tyckt sig märka att den centrala politiska ledningen lider av en viss arbetsbrist. En tjänsteman som arbetar nära den centrala politiska ledningen berättar:

> "Vad jag kan notera bland centrala politiker det är att man vet inte vad man skall göra nu. Lite grand åt det hållet är det faktiskt. Går man tillbaka femton år då satt man och gneta och engagerade sig verkligen i frimärkskonton. Dom har ju fått mindre och mindre att göra i o m att ramarna beslutas i juni. Då är det klart att då det finns inte mycket mer att göra. Sen finns det förstås centrala direktiv och ramen, men är man inom den då lägger dom sig inte i."

En annan centralt placerad tjänsteman menar att det minskade budgetarbetet på central kommunnivå lett till att många politiker i kommunledningen nu har sämre kännedom om den kommunala verksamheten. Som antyds i det följande citatet menar han att den bristen skulle kunna kompenseras genom en mer aktiv efterhandskontroll.

> "Förut hade budgetarbetet en mer central roll. Genom att allt gnetande i detaljer är borta så tappar man, och inte minst KS-politikerna, lite av kontakten. Vi har inte ersatt den med någon ordentlig, genomtänkt, systematisk uppföljning"

Sammanfattningsvis kan sägas att med den långtgående budgetdecentraliseringen har kommunledningen släppt ifrån sig många av sina tidigare styrmöjligheter. Samtidigt har målstyrnings- och budgetreformen gett kommunledningen nya instrument. Av intervjumaterialet att döma har man av olika skäl dock kommit att lita enbart till en del av dessa, nämligen de framtidsorienterade målformuleringarna och budgetriktlinjerna. Med undantag av de till synes mycket ambitiösa s k bokslutsberedningarna förefaller däremot möjligheterna att bedriva en systematisk efterhandskontroll som tämligen outnyttjade.

Till de politiska effekterna hör också att budgetomläggningen gjort det svårare för den politiska oppositionen att driva en självständig och genomtänkt ekonomisk linje. Detta sammanhänger med att reformen, som tidigare påtalats, lett till att budgetprocessens tidtabell radikalt förändrats. Beslut om kommundelarnas ekonomiska ramar fattas numera redan på försommaren. Däremot fastslås den slutliga budgeten och nästkommande års skattesats precis som tidigare först i november eller december. Annorlunda uttryckt innebär detta att utgifterna fastställs innan finansieringsfrågan är löst. Den tidsmässiga separeringen av dessa centrala beslut har gett upphov till en politisk effekt som man av allt att döma inte förutsåg på förhand. På det här sättet har det nämligen blivit betydligt svårare att föra en konsekvent oppositionspolitik i ekonomiska frågor. Kommunens moderate oppositionsråd, som för övrigt är en stark anhängare av det nya resursfördelningssystemet, beskriver oppositionens svårigheter på följande sätt:

> "För oppositionens del så är det inte bra. För att här går vi moderater in med att vi ska sänka skatten med ett visst antal kronor och ören. Det motiverar vi här i

> budgetdebatten i juni. Men så klubbar man majoritetens ramar. Sedan arbetar man bara med majoritetens ramar ute i förvaltningarna och det är helt naturligt också. Så kommer vi tillbaka i november och vill fortfarande sänka skatten. Men då måste man ju i praktiken riva upp allt arbete som skett innan och det är ju inte så särskilt bra. Vi tycker nog att man skall besluta om skattesats och allting samtidigt."

Även från majoritetens sida är man medveten om att budgetomläggningen försatt oppositionen i ett debattmässigt underläge. Så här säger kommunstyrelsens ordförande:

> "Men så hamnar då oppositionen i väldigt mycket beråd när vi skall fastställa skattesats och budget i november. För då har ju fullmäktige faktiskt fattat ett beslut. Skall oppositionen fullfölja sin uppfattning från junisammanträdet i fullmäktige eller skall man i demokratisk anda acceptera att man förlorat diskussionen?"

Däremot tycks det inte som om kommunens socialdemokratiska ledning hyser några planer på att söka åtgärda den uppkomna obalansen. Tvärtom förefaller kommunstyrelsens ordförande tämligen nöjd med sakernas nuvarande tillstånd. Han konstaterar avslutningsvis i detta sammanhang att:

> "systemet är bra för majoriteten och det är bra för att styra. Det är möjligtvis så att det inte direkt underlättar en traditionell kommunalpolitisk debatt kan man väl säga men ..."

5.3.2.2 Effekter på kommundelsnivå

För den centrala politiska ledningen har alltså budgetomläggningen inneburit en klart förbättrad kontroll över kommundelarnas samlade utgifter. Annorlunda uttryckt har de centrala politikerna blivit betydligt starkare som väktare. Samtidigt har reformen minskat deras inflytande över detaljbeslut som rör verksamheternas inriktning. Budgetomläggningens återverkningar på kommundelsnivå är en spegelbild av detta. De intervjuade kommundelsrepresentanterna anger att de i det nya systemet inte har några som helst, eller mycket små, möjligheter att påverka sina utgiftsramar. Däremot är deras frihet att bestämma över kommundelens interna

resursfördelning mycket stor. Den friheten har gjort rollen som kommundelspolitiker meningsfull, menar många. Så här säger exempelvis en kommundelsordförande.

> "Förut kände vi det som om det var dom i stadshuset som bestämde. Det var irriterande. Jag tycker nog nu att vi bestämmer själva här, nästan själva, hurdant vi vill ha det. Men så är det ju egentligen inte heller för man förankrar ju hela tiden i fullmäktigegruppen, man träffar ju kompisarna i stadshuset så att säga."

Beträffande relationerna till den centrala politiska ledningen och dess styrning av kommundelsnämnderna är det en splittrad bild som framträder. Som tidigare framkommit menar flertalet att kommunstyrelsens ökade satsningar på att formulera måldokument och budgetriktlinjer varit till god hjälp i det lokalpolitiska arbetet. Men från många påtalas samtidigt att det finns klara brister beträffande dels kommunledningens uppföljningsverksamhet, dels möjligheterna för kommundelsnämnderna att få gehör för sina synpunkter i resursfördelningsfrågor hos kommunledningen. Det mesta talar för att det handlar om ett informationsproblem mellan central och lokal kommunnivå. Tydligast uttrycks detta problem av en kommundelsordförande som i det följande citatet pekar på avsaknaden av en fortlöpande dialog.

> "Man får räkna med en 5-6 år innan det här [resurfördelningssystemet] fungerar. Jag tror att man tydligare måste föra en dialog. Nu förde man en dialog inför första omgången. Sen har det inte förts någon dialog. Ett sånt här system kräver dialog hela tiden. Om det är en politisk fråga så bestämmer ju politikerna och vi behöver inte diskutera om det är rätt eller fel, utan det viktiga för oss är att få veta varför man fattat det här beslutet. Sen får vi väl acceptera att politikerna vill eller inte vill satsa på en viss verksamhet. Sen skall vi ju göra så bra vi kan med dom riktlinjer vi får."

Otvetydigt har budgetreformen inneburit att den centrala kommunledningen avhändat sig ett betydande inflytande till förmån för sina kollegor på lokal kommunnivå, ett inflytande som kommundelspolitikerna sedan länge efterfrågat. Av intervjumaterialet framgår emellertid att några kommundelsrepresentanter känner en viss osäkerhet om man verkligen kommer att få behålla sina utökade befogenheter på längre sikt. Man tycker sig ha märkt att

kommunledningens decentraliseringsiver börjat övergå i tvekan och tvivel. En kommundelsordförande ger följande bild:

> "När man nu överlåtit en stor del av besluten till kommundelarna, jo, då uppstår ett väldigt vanligt fenomen. Då plötsligt vill man börja centralisera igen. Helt plötsligt upptäcker man att , lite fult uttryckt, nu har vi börjat förlora makten. Så vill man dra ihop det här och centralisera för att få greppet."

Även de interna relationerna i kommundelen har förändrats under senare år. De förändringar som kan observeras här sammanhänger dock inte i första hand med budgetomläggningen. De är istället en följd av att man även på denna nivå genomfört en långtgående budgetdecentralisering i form av sk resultatenheter. Införandet av resultatenheter är ytterligare ett led i kommunens strävan att göra åtskillnaden mellan politiker och tjänstemän tydlig. Flera av de intervjuade kommundelsrepresentanterna och i synnerhet kommundelspolitikerna menar att budgetdecentraliseringen verkligen bidragit till att renodla politikerrollen. En kommundelsordförande beskriver i egna ord hur det politiska arbetet ändrat karaktär:

> "Med det här sättet har vi gjort en väldigt klar avgränsning om vad som är politiskt jobb och vad som är verksamhetsarbete. I början var det väldigt lätt ibland att gå in och tala om var skåpet skulle stå för verksamheten. Men nu tycker jag att vi håller det väldigt bra. Man kan följa det här med målen och med pengarna. Vi får kontinuerliga rapporter när det gäller ekonomin. Vi kan ifrågasätta och gå in och mäta det som är mätbart. Det kanske inte går alla gånger men man får signaler i alla fall på olika sätt. Det är bra mycket bättre, det rensar bort allting egentligen."

Flera intervjuade hävdar också att budgetdiskussionerna i kommundelsnämnden vunnit på denna åtskillnad. Eftersom man slipper ägna tid åt detaljfrågor som rör verksamheternas drift har man fått större utrymme för att diskutera viktiga, övergripande frågor.

Ett utslag av politikerrollens ändrade karaktär på kommundelsnivå är att nämndsammanträdena blivit både färre och kortare i de kommundelar som omfattas av undersökningen. "Skall det målstyras så behövs inte så många sammanträden" förklarar en intervjuad. En god sammanfattning av hur debatten på lokal nivå

förändrats ges i det följande intervjuutdraget som hämtats från en kommundelsordförande.

> "Vi delegerar mer och mer. Det är rätt lustigt för när vi har nämndsammanträden då har vi nästan inga ärenden [på dagordningen]. Förut hade man ju omorganisationen på barnstugan, tillsättning av en tjänst här eller där osv. Nu kan vi alltså ägna våra nämndsammanträden till målstyrning, till utvärdering, till resonemang. Vi kan sitta och prata om olika saker och vi kallar in dem som är verksamhetsansvariga och de får peka på problem och hur man kan lösa dem. Det politiska arbetet är mycket mer meningsfullt för mig nu än vad det var tidigare. Mycket tack vare att vi har mer kontakt med verksamheterna. Jag får ut mycket, mycket mera och känner att jag kan driva den politik jag vill."

Även om flertalet intervjuade ställer sig positiva till dessa förändringar så återfinns också en och annan kritisk röst i materialet. Deras invändningar måste visserligen betecknas som milda men de reser ändå frågan vad som egentligen återstår av politiskt beslutsfattande på kommundelsnivå när man tillämpar målstyrning med en långt driven budgetdecentralisering. Så här säger en kommundelschef.

> "Det är en alldeles tydlig skillnad i vad som diskuteras i kdn nu än jämfört med för låt säga fem år sedan. Nämndsammanträdena handlar rätt mycket om övergripande och uppföljande resonemang. Det handlar betydligt mer om ekonomi och effekter nu än tidigare. ..... Det är mer policy- än detaljdiskussion. Men jag är inte övertygad om att det är bra i alla lägen. För kommunalpolitik är ju ändå ganska mycket resultatpolitik."

Av det ovan sagda aktualiseras frågan om hur kommundelsnämndernas styrning av den egna verksamheten fungerar. Här varierar svaren beroende på vem som svarar. De intervjuade kommundelspolitikerna förefaller å sin sida rätt nöjda med relationerna till sina respektive förvaltningar. De talar om att de nu tagit ett "samlat grepp om" verksamheten och fått en "bättre kontroll". Deras förvaltningschefer ger å andra sidan en mer sammansatt bild. Några av kommundelscheferna menar att kommundelspolitikerna är

alltför otydliga i sin styrning av förvaltningen. Så här säger en av dem:

> "Genom budgetriktlinjerna har den centrala ledningen gjort sin styrning klarare. Däremot uppfattar vi bland tjänstemännen på kdn-nivå att den lokala nämnden inte styr så väldigt mycket. Vi har måldokument som är tagna av kdn som gäller alla verksamheter utom socialtjänsten. Men socialtjänsten är för sjutton 50 procent av vår budget. Det tyder ju inte på någon vidare företagsamhet hos politikerna."

Tydligare politiska signaler från kommundelspolitikerna efterlyses också av en annan kommundelschef. Att döma av hans beskrivning har inte den lokala nämnden i någon nämnvärd utsträckning tillvaratagit möjligheterna att sätta sin prägel på politiken.

> "Men sen gäller det att få till någon annan typ av signalsystem eller diskussion med politikerna [i kommundelsnämnden]. Underlaget blir kommunstyrelsens [budget]riktlinjer. Sen skulle man kunna tänka sig att våra politiker själva funderade inför nästa budgetår; vilka saker dom vill sätta sin profil på. Men så är det inte än. Budgetriktlinjerna har varit en styrka men sen har inte den lokala nämnden tillfört särskilt mycket. Utan på något sätt förväntar sig dom att vi löser in kommunstyrelsens mål och sedan kommer tillbaka och tar diskussionen. Så är arbetssättet nu."

Sedan detta är sagt bör tilläggas att kommundelsnämnderna kommit mycket olika långt när det gäller att utforma lokala mål och riktlinjer för sina verksamheter. Dessa skillnader avspeglar sig också i kommundelchefernas bedömningar av "sina" kommundelsnämndernas politiska styrning.

I ett annat avseende är förvaltningscheferna mer positiva. De menar liksom de intervjuade kommundelspolitikerna att man till följd av budgetdecentraliseringen fått till stånd en bättre och mer meningsfull budgetdialog med verksamheterna i kommundelen. Följande utdrag ur en intervju med en kommundelschef ger en tämligen representativ bild av hur det förändrade budgetarbetet på lokal nivå uppfattas.

> "Det handlar om ett annat synsätt hur vi jobbar med budget. Förut satt det någon i administrationen som

> kanske fått någon typ av budgetprutning. Så satt man här och donade och kom fram till att vi drar bort 10 000 på ett konto och 20 000 och 100 000 på några andra. Man kom då förhållandevis enkelt fram till en budget. Nu förs det en helt annan dialog med verksamheterna ute. Jag, eller vi, kommunicerar med arbetsledarna - diskuterar budgetfrågor, vad blir det för konsekvenser? Sen för dom det med sig till personalen och diskuterar också. Det tar mer tid men har ökat resonemangen. Jag vill påstå att det också har ökat förståelsen ute i organisationen."

Att kommundelsnämnderna fått ökade möjligheter att träffa egna val inom en given ram har inte enbart påverkat kommundelspolitikerna i deras roll. De senare årens reformarbete har också inneburit att tjänstemännen och då i synnerhet kommundelchefernas betydelse ökat. Det beror bl a på att nya arbetsuppgifter som uppföljning och utvärdering tillkommit. Det är uppgifter som ställer krav på kreativitet och delvis ny kompetens. Samtidigt har kommundelarna fått ta över en stor del av prioriteringsbesluten. För kommundelschefernas del har det inneburit att budgetarbete och resursfördelningsfrågor kommit att uppta en mycket stor del av deras tid. Chefstjänstemännens betydelse understryks också av det faktum att samtliga kommundelspolitiker i intervjuerna spontant talar om vikten av att ha duktiga administrativa medspelare och samtalspartners vid sin sida.

5.3.3 Administrativa effekter

De senaste årens reformer har också givit upphov till en del effekter av administrativt slag. För det första kan noteras att decentraliseringen lett till att man skurit ner kommunens centrala administration. Budgetomläggningens inverkan i detta avseende är speciellt tydlig beträffande ekonomifunktionen som genomgått en kraftig omorganisering. Förändringen beskrivs i det följande utdraget som hämtats från en intervju med kommunstyrelsens ordförande.

> "Den har genomgått en både dramatisk och delvis traumatisk omorganisation, vår finansavdelning. En bantning är det minsta man kan säga. Vi har slagit ihop budget- och redovisningssektionerna. Det var en avdelning som budgeterade och en annan som talade om hur det blev. Nu jobbar vi på ett helt annorlunda

> sätt med både budget och redovisning. Så det hänger ihop på ett sätt som det inte gjorde tidigare, även organisatoriskt. "

För det andra har inslagen av interndebitering mellan kommundelarna ökat som en direkt följd av att pengarna numera fördelas efter kommundelarnas befolkning. Kommundelsnämnderna får resurser i relation till 'sina' invånare men erbjuder ju service också till de boende i andra delar av kommunen. På motsvarande sätt utnyttjar de 'egna' invånarna service i andra kommundelar. För att lösa det ersättningsproblem som därmed uppstår måste kommundelarna 'köpa' tjänster av varandra. De intervjuades reaktioner på den ökade interndebiteringen är blandade. Några anser att det föranleder onödigt administrativt krångel. Andra menar att inslagen av köpsälj mellan kommundelarna visserligen är nödvändiga men att man ännu saknar tillräcklig erfarenhet av systemet. Så här säger exempelvis kommunens budgetchef:

> "Vi är inte vana vid det här, det måste jag ju säga. Redovisningsmässigt så har vi mycket mer att lära. Det känns lite tungrott ibland"

Samtidigt framhålls från flera håll att den ökade interndebiteringen tvingat fram såväl en ökad intäkts- som kostnadsmedvetenhet. Inte minst gäller det för tjänster som tidigare uppfattats som gratis. En kommundelschef ger följande illustrativa exempel:

> "Vi har kostkonsulenter i kommunen. Vi har ingen egen här, utan kommundelen bredvid fick en tillsammans med gymnasieskolan. Som det var i det gamla systemet fick dom ett anslag för det och det var inga problem. Sen ändrade man budgetsystemet. Det är ju klart att man även där kommer på den ljusa idén; vi har inte fått några extra resurser för det här. Nu får ni betala om ni skall ha någon service i form av kostkonsulenter."

Huvuddelen av tjänsteköpen avser dock tjänster inom barnomsorg, skola och åldringsvård. Trots att priserna på dessa tjänster fastställs på central nivå i kommunen menar några intervjuade att interndebiteringen medfört en ökad kostnadsmedvetenhet även inom dessa områden.

5.3.4 Varthän?

I de uppföljningssamtal jag genomfört under hösten och våren 1995/96 är det framförallt ett tema som dominerat - Eskilstunas kärva ekonomiska situation. Redan när jag genomförde de ursprungliga intervjuerna 1994 hade kommunen under flera år i följd fått vidkännas kraftiga besparingar. Trots det fann jag då hos många intervjuade en påtaglig entusiasm för kommunens decentraliseringssträvanden. Speciellt tydlig var den hos en del kommundelsföreträdare som uppenbart såg fram emot den mer betydelsefulla roll som budgetomläggningen tillsammans med målstyrningen tilldelat dem. Två år senare har mycket av denna entusiasm förbytts i resignation. I det politiska arbetet överskuggar de ekonomiska frågorna allt annat och man ser inga egentliga lättnader. Tvärtom synes fortsatta nedskärningar vara att vänta under överskådlig tid framöver. Det säger sig självt att besparingsåtgärder inte är något som det är lätt att mobilisera medborgare och personal att delta i. Många ger också uttryck för att uppgiften som förtroendevald eller chef emellanåt känns ganska tung idag.

Som en följd av de ekonomiska åtstramningarna har framförallt kommundelsorganisationen men i viss mån också den behovsorienterade resursfördelningsmodellen hamnat i rampljuset. Inte minst från allmänhetens sida har den kommunala organisationen ifrågasatts. När 1996 års budget offentliggjordes hösten 1995 gav den upphov till kraftiga protester. Den lokala tidningen fick motta många upprörda och arga insändare och i flera kommundelar anordnades 'protestmöten'. Enligt de bedömare jag talat med handlade dessa protester i grund och botten om ett missnöje med nedskärningarna av den kommunala servicen. Men kommundelsreformen och resursfördelningsmodellen fick i mångt och mycket klä skott för detta missnöje. En kommundelsordförande säger exempelvis att "hade vi haft en central nämnd som ansvarade för barnomsorgen så hade den blivit syndabock istället".

I detta sammanhang kan nämnas att det i Eskilstuna för närvarande pågår en intern utredning om kommundelsorganisationen och dess framtid. Utredningen har tillsatts bl a med anledning av två motioner till fullmäktige som kräver organisationens avskaffande. Bakom den ena står moderaterna som ända från början varit motståndare till reformen. Bakom den andra finns Eskilstunapartiet, ett högerparti som tidigare var knutet till ny demokrati. Till utredningens bakgrund hör också att Eskilstuna, likt många andra kommundelskommuner, har sin egen "utbrytare". Det är kommundelen Torshälla som under senare tid rest krav på att få bilda egen kommun. Vad detta kommer att utmynna i är dock ännu för tidigt

att sia om. Jag kan enbart konstatera att mina uppföljningssamtal inte givit några belägg för att kommundelsorganisationen på allvar skulle vara ifrågasatt inom kommunens socialdemokratiska ledning. Till bilden skall dock fogas att det under senare år skett en rad personskiften som inneburit att många av de ursprungliga "eldsjälarna" bakom kdn-reformen inte längre är kvar i kommunens centrala ledning. Enligt flera bedömare är därför decentraliseringstanken inte lika starkt förankrad idag som den varit tidigare. Apropå kommundelsorganisationens ställning säger kommunstyrelsens ordförande själv i ett uppföljningssamtal på försommaren 1996 att "kommundelsnämnderna nu själva hotas av det som en gång var deras upphov". Den långtgående decentralisering av ansvar och befogenhet som skett till resultatenheter och brukare innebär att "utrymmet för politik på kdn-nivå blir begränsat. Kommundelsnämnderna hamnar i press mellan central nivå och krafter nerifrån."

Hur uppfattas då den behovsorienterade resursfördelningsmodellen idag, drygt tre år efter sitt införande? Något entydigt svar på frågan har inte mina uppföljningssamtal lett fram till. Bland dem som menar att det finns invändningar mot modellen märks framförallt en centralt placerad tjänsteman som från sina täta kontakter med politiker på kommundelsnivå förmedlar följande bild:

> "Mitt intryck är att kdn-politikerna känner sig mycket styrda. Egentligen handlar det om okunskap. Man tycker att man inte kan argumentera för mer pengar i det här systemet. Det är bara en matematisk modell som räknar fram hur mycket pengar man skall ha."

Om denne bedömare har rätt är det allvarligt. Det skulle nämligen betyda att man på kommundelsnivå inte uppfattar kommunledningens vilja bakom prioriteringsbesluten. Frågan om hur pengarna skall fördelas har reducerats från politik till "matematik". Den har blivit till tabeller, sifferserier och diagram i budgetplanerarnas händer. Är det så måste utfallet för kommundelarna te sig obegripligt och slumpmässigt.

Helt maktlösa synes dock kommundelarna inte vara när det gäller att påverka modellens utformning. Samme tjänsteman ger följande beskrivning av hur modellförändringar vanligtvis kommit till stånd.

> "Kriterierna diskuteras inte [av kommundelsnämnderna]. Man kan väl säga att modellen nog ändras när

> någon har mycket starka argument. Man pekar på att det finns stora problem i kommundelen. Det är väl egentligen inte rätt sätt. Men det är väldigt svårt att finna riktiga kriterier om det nu egentligen finns något sånt. Jämförelser av nyckeltal [dvs verksamheternas kostnader i de olika kommundelarna] har lett till de förändringar vi gjort."

Vad citatet visar är att många aktörer i budgetprocessen hemfaller åt, eller aldrig lyckats frigöra sig ifrån, invanda beteenden och handlingsmönster. Förhandlingsstrategin som beskrivs här skiljer sig inte nämnvärt från den som präglade det tidigare anslagsfinansierade fördelningssystemet. Att "skrika högst" är av citatet att döma en metod som även i det nya systemet använts med framgång.

Samtidigt visar citatet hur svårigheterna att finna tillförlitliga behovsindikatorer leder till att man börjat snegla på verksamheternas kostnader. Vad som skall avses med begreppet 'kostnad' är som varje ekonom vet ingen självklarhet. I mångt och mycket är det en fråga om bokföringsrutiner. Detta vet också kommundelspolitikerna. Så här berättar en kommundelsordförande på försommaren 1996.

> "Det fattas en viktig, enhetlig norm så att alla redovisar kostnader på ett likartat sätt. T ex övertalig personal bokförs olika i olika kommundelar. Övertaliga inom barnomsorgen belastar barnomsorgen hos oss. Andra bokför den kostnaden på centrala administrationen eller smetar ut det över alltihop."

Så länge verksamheternas kostnader kan användas som argument i budgetdialogen kan man nog förvänta sig att kommundelarna kommer att välja den kostnadsredovisningsprincip som är mest gynnsam för dem. Lite mer tillspetsat kan sägas att kostnadsfixeringen öppnar vägen för ett manipulativt budgetbeteende.

Mot bakgrund av dessa invändningar finns det skäl att ställa frågan om den centrala politiska ledningen verkligen förmår använda modellen som ett prioriteringsinstrument i enlighet med sin fördelningspolitiska vilja. Av mina uppföljningssamtal att döma är den allmänna meningen i kommunledningen att man med det nya fördelningssystemet generellt sett fått ett bättre styrinstrument. Så här säger exempelvis kommunstyrelsens ordförande:

"Resursfördelningsmodellen är ett bra fungerande system. Det gör det enklare att styra och ökar utrymmet för politik."

Samtidigt påtalas från kommunens politiska ledning att ur styrningssynpunkt utgör den bristfälliga kommunövergripande uppföljningsverksamheten ett stort problem. Så har man exempelvis, enligt några intervjuade, fått signaler som tyder på att det finns relativt stora skillnader i den service som kommundelarna erbjuder sina invånare. Om sådana skillnader verkligen finns och vad de i så fall beror på - en orättvis resursfördelning eller varierande lokala prioriteringar och arbetssätt - är frågor som man i dagsläget har mycket svårt att besvara.

Som motvikt till de kritiska synpunkter som anförts ovan skall ställas att samtliga bedömare är överens om att budgetmodellen blivit mycket bättre under det senaste året i ett avseende. Under budgetmodellens första år tillämpades en 'gruppindelning' av kommundelarna i syfte att utjämna skilda förutsättningar att bedriva barn- och ungdomsrelaterad verksamhet. Denna fördelningsfaktor som kritiserades hårt för att den var 'subjektiv' och saknade reell förankring i kommundelarnas befolkningssammansättning har nu tagits bort. Istället baseras kommundelarnas 'strukturtillägg' på ett index bestående av tre variabler; andel utbetalda socialbidrag till barnfamiljer, andel personer med utländsk bakgrund och andel barn som bor utanför tättbebyggt område. Av uppföljningssamtalen att döma kan man dra slutsatsen att denna förändring lett till att acceptansen för modellen som helhet ökat. Därmed torde också förutsättningarna för modellens framgång på sikt ha förbättrats. Vad som i sammanhanget framstår som helt avgörande är emellertid att den politiska ledningen förmår tillvarata alla de styrmöjligheter som står den till buds. I syfte att förbättra ledningens kontroll över verksamheten som helhet synes det vara särskilt angeläget att den kommunövergripande uppföljningsverksamheten utvecklas ytterligare.

5.4 Sammanfattning

Den budgetmodell som Eskilstuna sjösatte år 1993 i Eskilstuna har här beskrivits som en hybrid. Konstruktörerna bakom den nya resursfördelningsmodellen hade till en början ambitionen att skapa en 'ren' behovsmodell som enbart byggde på befolkningssammansättningen i de olika kommundelarna. Men den modell som blev resultatet av deras arbete var i själva verket en komplicerad

blandning av olika fördelningsprinciper där behovsbudgetering bara utgjorde ett inslag.

Någonting hände på vägen. I denna undersökning har jag funnit att den huvudsakliga förklaringen till reformens urlakning sannolikt står att finna i utredningsarbetets organisering. Utredningsarbetet bedrevs i sju mindre arbetsgrupper som var och en hade till uppgift att se över resursfördelningen inom en bestämd verksamhetssektor. Det här sättet att arbeta innebar att man redan från början byggde in ett sektorstänkande i utredningsarbetet. Helhetsperspektivet hamnade i skymundan. De sju arbetsgrupperna nådde fram till olika lösningar som var svåra att förena inom ramen för en enhetlig modell. Resultatet blev att den slutliga modellen inte fick den generella karaktär man från början tänkt sig utan istället präglades av diverse undantag och särlösningar.

Trots att väldigt många aktörer på såväl central som kommundelsnivå alltså bereddes möjlighet att delta i utredningsarbetet visar undersöknigen att endast ett fåtal var helt nöjda med modellens slutliga utformning. Kritiken mot 1993 års budgetmodell kan sammanfattas i omdömena; bristande objektivitet och bristande transparens. Mycket av denna kritik går tillbaka på ett inslag i modellen som rör resursfördelningen till barn- och ungdomsverksamheten. Här fanns enligt samtliga intervjuade ett betydande inslag av subjektivitet i bedömningen av 'sociala behov' och en reell koppling till kommundelarnas befolkningssammansättning saknades.

Under de tre år som det nya fördelningssystemet varit i bruk har det fortlöpande förändrats och utvecklats. Sammanfattningsvis kan sägas att Eskilstunas budgetsystem under dessa år blivit mer behovsorienterat. Bl a har användandet av platsbidrag minskat. Vissa inslag av prestationsbudgetering kvarstår dock alltjämt. Den principiellt viktigaste förändringen som inträffat gäller resursfördelningen till barn- och ungdomsverksamheten. Här har den tidigare så hårt kritiserade subjektiva bedömningen av 'sociala behov' rensats bort. För att mäta kommundelarnas varierande förutsättningar att bedriva barn- och ungdomsverksamhet används i stället ett behovsindex som bygger på kommundelarnas socioekonomiska förhållanden. Av allt att döma har dessa förändringar lett till att acceptansen för modellen blivit större under senare år.

När undersökningen genomfördes ett år efter budgetomläggningen kunde ett antal effekter av såväl ekonomiskt som politiskt och administrativt slag skönjas. Särskilt tydliga var de ekonomiska effekterna som till stor del måste betecknas som positiva. I undersökningen har de ekonomiska effekterna avgränsats att gälla budgetomläggningens inverkan på effektiviteten

i det kommunala budgetarbetet. Här framgår med stor tydlighet att budgetarbetet på central kommunnivå kunnat förkortas. En följd av detta är att kommundelsnämnderna numera får besked om nästa års förbrukningsramar betydligt tidigare än förut. I gengäld har budgetarbetet på lokal nivå ökat. Noteras kan också att budgetdokumentet minskat betydligt i omfång. Det har också blivit något enklare och mer överskådligt än förut.

Till de ekonomiska effekterna hör vidare att bruket av tilläggsanslag i det närmaste försvunnit. Budgetramarna uppfattas därför inte längre som förhandlingsbara utan har fått en definitiv karaktär. Bl a som en följd av detta har budgetrespekten på kommundelsnivå ökat påtagligt. Vidare har budgetbeteendet förändrats såtillvida att sektorstänkandet minskat. I detta sammanhang påtalas att samarbetet över sektorsgränserna ökat under senare år.

Ytterligare en förändring gäller budgetdialogens karaktär. I såväl den politiska ledningens som kommundelsnämndernas budgetdiskussioner har detaljfrågorna tonats ned till förmån för mer övergripande måldiskussioner. Däremot har man i dialogen mellan de olika politiska nivåerna inte helt lyckats frigöra sig från gamla tiders argumentationsteknik. En förklaring till detta kan vara att de kvarvarande inslagen av 'platsbidrag' i fördelningsmodellen leder till en viss kostnadsfixering i budgetdialogen.

På alla nivåer i kommunen uppfattar man att ekonomiska frågor blivit viktigare och fått större utrymme under senare år. Denna 'ekonomisering' sammanhänger givetvis med att man i kommunen under en följd av år fått vidkännas kraftiga sparbeting. Men den är också kopplad till budgetomläggningen på så sätt att denna medfört en ökad kostnadsmedvetenhet, framförallt på kommundelsnivå.

Som en motvikt till dessa i huvudsak positiva effekter kan läggas att övergången till målstyrning och behovsbudgetering inte åtföljts av en så ambitiös efterhandskontroll som dessa generella styrmetoder egentligen kräver. Särskilt eftersatta synes kommunövergripande jämförelser av kommundelarnas verksamheter vara. Ett viktigt undantag i detta sammanhang utgörs av de s k bokslutsberedningarna som fått klart ökad betydelse. Här noteras att den siffermässiga granskningen minskat till förmån för mer utvärderande diskussioner kring kommundelarnas resultat. Bland kommundelarna synes ansträngningarna inom uppföljnings- och utvärderingsområdet variera högst väsentligt.

Till de viktigaste effekterna av politiskt slag hör att kommundelspolitikerna överlag menar att deras roll blivit klarare. Budgetomläggningen har förstärkt möjligheterna att inom givna ramar träffa

egna val. Flera vittnar också om att den budgetdecentralisering som skett på lokal nivå bidragit till en skarpare gränsdragning mellan politiker och tjänstemän. Samtidigt har nämndernas möjligheter att hävda den egna kommundelens intressen i budgetdialogen, om än inte helt försvunnit så åtminstone, minskat betydligt vilket gjort dem svagare som förkämpar gentemot ledningen.

De politiska effekterna på central nivå är i mångt och mycket en spegelbild av detta. Här har budgetomläggningen inneburit att man avsagt sig möjligheterna att detaljstyra kommundelarnas verksamhet. I gengäld har man genom budgetramarnas definitiva karaktär fått ett bättre grepp om kommundelsnämndernas samlade utgifter.

Undersökningen visar också på problem och brister. Det allvarligaste problemet är att de centrala politikernas ställning i det nya systemet framstår som oklar. Till stor del synes detta vara fråga om ett informationsproblem mellan den centrala politiska ledningen och kommundelsnämnderna. På kommundelsnivå uppfattas exempelvis ofta de överväganden som ligger bakom ledningens omprioriteringsbeslut som en smula oklara. I detta sammanhang efterlyser man på kommundelsnivå också en mer systematisk utvärdering och jämförelse av kommundelarnas verksamhet.

En otydlighet av liknande slag återfinns också på lokal nivå där förvaltningarna i vissa kommundelar saknar tydliga styrsignaler från kommundelspolitikerna.

På det administrativa planet noteras två effekter. För det första har kommundelarnas tjänsteköp sinsemellan ökat som en direkt följd av budgetomläggningen. För det andra har kommunens kärva ekonomi tillsammans med den långtgående decentraliseringen lett till en kraftig bantning av den kommuncentrala administrationen. Särskilt påtaglig har denna förändring varit inom kommunens ekonomifunktion som genomgått en kraftig omorganisation.

6 Finns det strategier för framgångsrika reformer?

I flertalet kommuner med kommundelsnämnder har man infört behovsbudgetering. Syftet med denna studie har varit att söka förklara behovsbudgeteringens varierande framgång i olika kommuner. För att belysa detta ställdes inledningsvis tre frågor:

(1)Vad är behovsbudgeteringens principiella innebörd och hur skiljer sig denna budgetmodell från andra och tidigare kommunala budgetmetoder?

(2)Hur har behovsbudgeteringen utvecklats och genomförts i några konkreta fall

(3)Vad kan vi lära av erfarenheterna från dessa kommuner? Finns det strategier för framgångsrika reformer?

Här sammanfattas först ett antal undersökningsresultat i anslutning till de två första frågeställningarna. Därefter bildar undersökningens tredje frågeställning utgångspunkt för en diskussion av några mer övergripande eller generella iakttagelser.

Behovsbudgetering i teorin

I rapportens andra kapitel gjordes ett försök att mejsla ut de bärande idéerna bakom behovsbudgetering. Jag fann då att behovsbudgetering idealt sett är ett system som ger stor makt åt politikerna. Politikernas roll skall vara att utifrån medborgarnas servicebehov göra prioriteringar om vilka behov som skall tillgodoses, och i vilken grad detta skall ske. Det skall också finnas ett lättbegripligt samband mellan de faktorer som används för att beräkna servicebehovet och den verksamhet som sedan faktiskt bedrivs. Eftersom fördelningen idealt sett tar sin utgångspunkt i medborgarnas 'behov' skall hänsyn inte tas till tidigare resursförbrukning eller administrativa kostnadsmått. Det betyder också att de centrala beslutsfattarnas behov av sådan information är minimalt. Istället förväntas de förtroendevaldas skilda ideologier

och partipolitiska hållningar bli det som avgör resursfördelningen. För att politikernas prioriteringsbeslut skall kunna översättas i några få, enkla fördelningsprinciper måste den centrala kommunförvaltningens expertis anlitas. Där utvecklas politikernas underlagsmaterial i form av befolkningens demografiska och socioekonomiska sammansättning till konkreta och objektiva fördelningskriterier. Behovsbudgetering som idé förlitar sig således inte enbart på de förtroendevaldas fördelningspolitiska ambitioner, utan också på administrationens förmåga till planering och analys. Slutligen skall metoden genom sin klara rollfördelning skapa förutsättningar för målstyrning i kombination med resultatuppföljning. Dessa är de grundläggande principer eller hörnstenar som behovsbudgeteringen vilar på. I undersökningen har jag valt att kalla dem för *klara roller, objektivitet och transparens*. Tillsammans skall de utmynna i en resursfördelning som uppfattas som *rättvis* och legitim. Frågan om rättvisa handlar i behovsbudgetering om huruvida resursfördelningen verkligen avspeglar befolkningens servicebehov. Därmed blir jämförelser med tidigare års tilldelning eller jämförelser av tilldelningen mellan olika verksamheter ointressanta. Istället läggs frågan om rättvisa "utanför" budgetprocessen och relateras till behov i det omgivande samhället.

Hur skiljer sig då denna budgetmetod från andra och tidigare former av kommunal budgetering? Svenska kommuner har en lång tradition av försök att förändra formerna för sin budgetering. Det gemensamma syftet för reformerna på detta område har varit att stärka 'väktarna' och därmed ge dem en bättre kontroll över den kommunala utgiftsutvecklingen. I allmänhet har dock dessa ansträngningar inte lett till det eftersträvade resultatet. I kapitel tre sammanfattades de problem och svårigheter som tidigare budgetmetoder varit behäftade med i tre punkter. För det första fann jag att tidigare försök att förändra kommunernas budgetmetoder ofta varit alltför ytliga eller begränsade. Reformerna har inte i grunden påverkat makt- och ansvarsrelationerna. Väktarna har förblivit svaga med det resultatet att föregående års tilldelning fortsatt att bilda utgångspunkten för marginella justeringar upp eller ner.

För det andra har reformerna ibland haft klart rationalistiska förtecken. Strävan att skapa en fullständigt rationell beslutssituation har då lett till att beslutsfattarna blivit överlastade med information. Resultatet har blivit att deras prioriteringsförmåga försämrats. För att ta ett samlat grepp om utgifterna som helhet krävs inte mycket utan litet information.

Den tredje punkten slutligen handlar om utvecklingen från detaljstyrning till målstyrning. Här visar erfarenheterna att

beslutsfattarna ofta brustit när det gällt att formulera klara mål mot vilka verksamheten kan kontrolleras och utvärderas i efterhand.

I prinipiellt hänseende utgör behovsbudgetering ett radikalt brott mot andra och tidigare metoder för resursfördelning. Som framgått av beskrivningen ovan syftar behovsbudgetering i sin idealtypiska form till att vara en lösning på just dessa problem. Hur systemet utformats och vilka resultat den lett till i praktiken är givetvis en annan fråga.

6.1 Behovsbudgetering i Norrköping och Eskilstuna

I denna undersökning har övergången till och erfarenheterna av behovsbudgetering studerats i två kommuner, Norrköping och Eskilstuna. Beskrivningarna av dessa båda kommuners reformarbete uppvisar många gemensamma drag. Inte minst visar undersökningen i båda fallen på den oerhört centrala roll som budgetprocessen spelar i den kommunala politiken.

Ytterst kan också bakgrunden till budgetomläggningarna i dessa kommuner återföras på några förhållanden och utvecklingsdrag av generell karaktär.

I ekonomiskt avseende har den kommunala sektorns tillväxt inte bara stagnerat utan också vänts i sin motsats under 1990-talet. Det beror till stor del på ett allmänt försämrat ekonomiskt klimat som i sin tur skärpt kraven på kommunernas ekonomistyrning. Idag är kommunerna både mer osäkra i sina framtidsbedömningar och mindre rika än tidigare. Sådana organisationer har ett stort behov av effektiv styrning och uppföljning (Wildavsky 1975:136ff).

Parallellt har statens bidragssystem till kommunerna förändrats. Staten har gått från ett system med i huvudsak detaljreglerade bidrag till ett system med generella bidrag. Det har dels fört över fördelningsbesluten till kommunerna, dels skapat förutsättningar för kommunerna att förändra sin egen resursfördelning i en mer generell riktning.

Slutligen är det uppenbart att kommunernas organisatoriska utformning i hög grad inverkat på valet av budgetmodell. Norrköping och Eskilstuna är båda kdn-kommuner. Det gäller för övrigt också för alla andra kommuner som utvecklat och prövat behovsbudgetering i någon mer omfattande skala. Behovsbudgetering har alltså växt fram som en metod för resursfördelning i geografiskt decentraliserad verksamhet. Påpekas bör att en geografisk organisation som t ex kommundelsnämnder inte utgör en nödvändig förutsättning för behovsbudgetering. Dock gäller att

en territoriell indelning gör det betydligt lättare att tillämpa metoden eftersom den därmed kan knytas till exempelvis variationer i områdenas demografiska och sociala struktur. I mångt och mycket har också behovsbudgeteringen lett till likartade effekter i Norrköping och Eskilstuna. Reformen kan i båda fallen betecknas som en framgång även om graden av framgång i vissa delar varierar väsentligt. Framförallt reformens återverkningar på effektiviteten i budgetarbetet liksom dess administrativa effekter uppfattas i huvudsak som positiva. Även i politiskt avseende framstår reformen i många delar som lyckad. Den har bidragit till att ge kommundelsnämnderna en reell betydelse samtidigt som den centrala politiska nivån fått ett mer samlat grepp om de kommunala utgifterna som helhet. På det politiska planet har reformen emellertid också gett upphov till betydande problem. Bl a kan en påtaglig oklarhet i makt- och ansvarsfördelningen mellan central och lokal nivå noteras. Den generaliserade ekonomiska styrningen har vidare inneburit en avsevärd begränsning av de centrala politikernas traditionella beslutsfattarroll. Denna begränsning har man av allt att döma inte förmått kompensera fullt ut genom andra styrmetoder.

I återstoden av detta avsnitt är det emellertid inte likheterna utan skillnaderna mellan de båda kommunerna som står i fokus för intresset. I ett första steg sammanfattas de skillnader som kunnat observeras mellan Norrköping och Eskilstuna.

6.2 Skillnader i budgetmodellernas utformning

I undersökningen har Norrköpings och Eskilstunas nya budgetmodeller granskats dels utifrån utifrån de idéer som behovsbudgetering idealt sett bygger på.[32] Granskningen ger vid handen att det föreligger stora skillnader mellan de båda kommunerna beträffande tillämpningen av behovsbudgetering.

---

[32] Genomgående gäller att utvärderingen av behovsbudgetering i Norrköping och Eskilstuna är koncentrerad till faktorer/effekter som antingen härletts ur själva metoden som sådan eller som kommunerna själva utpekat som viktiga mål för reformen. Givetvis kan man tänka sig andra och kompletterande bedömningsgrunder för en utvärdering.

1992 års budgetomläggning i Norrköping innebar att man i ett slag lämnade den tidigare anslagsfinansieringen och övergick till ett rent behovsbaserat fördelningssystem.

Budgetreformen i Eskilstuna var betydligt mindre långtgående. Här infördes 1993 en modell som hade karaktären av hybrid. Inom ramen för den nya fördelningsmodellen kombinerades flera olika fördelningsprinciper, där behovsbudgetering bara utgjorde ett av flera inslag.

Dessa skillnader kan också uttryckas i termer av objektivitet och transparens. Medan Norrköpingsmodellen i allt väsentligt fyller de krav som behovsbudgeteringen ställer på objektivitet och transparens uppvisar Eskilstunas lösning klara brister i dessa avseenden. Visserligen fördelas en stor del av kommundelarnas resurser i Eskilstuna utifrån skattningar av medborgarnas servicebehov men parallellt med detta ges också betydande anslag som bygger på verksamheternas kostnader och prestationer. Vidare bygger modellen på en stor mängd fördelningskriterier av vitt skilda slag vilket gör att grunderna för fördelningen i vissa fall framstår som oklara.

Beträffande Eskilstuna skall tilläggas att under de år som gått sedan modellen först trädde i kraft har den fortlöpande utvecklats och förändrats. Sammanfattningsvis har dessa förändringar inneburit att inslagen av kostnads- och prestationsbaserad fördelning tonats ned och modellen som helhet har blivit mer behovsorienterad.

6.3 Skillnader i budgetaktörernas bedömningar

De skillnader som finns mellan behovsbudgeteringens konkreta utformning i Norrköping och Eskilstuna avspeglas också i de intervjuade politikernas och tjänstemännens uppfattningar om det nya resursfördelningssystemet. I Norrköping gäller generellt att man är mycket positivt inställda till budgetmodellen. I detta sammanhang påtalas särskilt att man lyckats finna fördelningskriterier som på ett tydligt sätt är kopplade till kommundelarnas befolkningsunderlag. Vidare uppfattas systemet som enkelt och lätt att förstå. Utan tvivel har Norrköpings resursfördelningsmodell mycket stor acceptans bland de intervjuade. Ett uttryck för detta är bl a att systemet genomgående uppfattas som rättvist. Det gäller även bland kommundelar som i samband med budgetomläggningen fick minskade resurser.

Även i Eskilstuna präglas de intervjuades omdömen av en positiv grundton. Det råder inget tvivel om att den nya resursfördelningstekniken i så gott som alla avseenden anses vara bättre än sin föregångare. Trots detta är det en ganska splittrad bild som framträder när de intervjuades bedömningar vägs samman. I intervjusvaren återfinns här betydligt fler reservationer och invändningar än vad som var fallet i Norrköping. Kärnan i kritiken handlar just om bristande objektivitet och transparens. Så anser exempelvis samtliga intervjuade att vissa skattningar av medborgarnas servicebehov saknar klara kopplingar till befolkningssammansättningen i de olika kommundelarna. På kommundelsnivå innebär detta att man har svårt att acceptera utfallet av resurstilldelningen eftersom man inte förstår på vilka grunder anslagen varierar mellan kommundelarna. Många menar också att modellen brister i överskådlighet och bygger på ett alltför stort antal fördelningskriterier. De intervjuades invändningar är förvisso allvarliga men det är viktigt att påpeka att kritiken till allra största delen riktas mot några enskilda inslag i modellkonstruktionen. Med undantag av just dessa inslag är acceptansen för det nya resursfördelningssystemet som helhet tämligen god även i Eskilstuna. [33]

6.4 Skillnader beträffande budgetmodellerna i arbete

Det finns också skillnader mellan de båda kommunerna när vi ser till hur budgetmodellerna verkar i praktiken. Dessa skillnader gäller dels budgetdialogens karaktär, dels budgetens förmåga som styrinstrument.

Budgetdialogen kan allmänt diskuteras i termer av tillit och förtroende. Två förhållanden blir därvid centrala. För det första att budgetaktörerna kan lita till informationen i budgetprocessen. Är beslutsunderlaget tillförlitligt, nyanserat och når det alla relevanta aktörer? Kort sagt, kan budgetaktörerna verkligen lita på det de tror

---

[33] Återigen bör tilläggas att denna undersökning genomfördes ett år efter budgetomläggningen i Eskilstuna. Därefter har modellen genomgått betydande förändringar. Förändringarna tycks i mångt och mycket vara ett svar på den kritik jag redogjort för här. Därför förefaller det rimligt att anta att med dessa förändringar har inte bara modellens objektivitet och transparens utan också dess acceptans ökat.

sig veta? Budgetdialogens andra aspekt gäller rollerna och arbetsfördelningen i budgetprocessen. De relevanta relationerna här är mellan politiker på olika nivåer i organisationen samt mellan politiker och tjänstemän. När dessa relationer diskuteras i termer av tillit och förtroende är kärnfrågan om aktörerna kan lita på att budgetspelet sker öppet, att regelsystemen inte förändras utan ligger fast samt att reglerna gäller lika för alla och inte ger möjlighet för någon att utverka speciella fördelar. Det finns också en tydlig koppling mellan budgetdialogens karaktär och budgetens värde som styrinstrument. Skall budgeten fungera som ett kraftfullt politiskt instrument måste den bygga på sakliga och korrekta grunder. Det förutsätter ett ärligt och öppet informationsutbyte.

Såväl beträffande budgetdialogens karaktär som budgetens styrförmåga visar undersökningen att de båda kommunernas nya budgetmodeller utgör en förbättring i förhållande till de resursfördelningssystem man hade tidigare. I båda kommunerna menar man att spelreglerna i budgetprocessen generellt sett blivit tydligare. Det är också en utbredd uppfattning i båda kommunerna att informationsunderlagen på såväl central som lokal nivå blivit mer relevanta genom att de inte längre är så detaljrika utan istället fokuserar på verksamheternas kvalitet och innehåll. På samma sätt har budgetreformen gett positiva återverkningar på budgetdiskussionerna som i högre utsträckning än tidigare handlar om verksamheternas inriktning och övergripande mål. Vidare rapporteras från båda kommunerna att inslagen av snävt sektoriellt budgetbeteende minskat och lämnat plats för mer utav helhetssyn. Som den kanske viktigaste effekten av budgetreformen framstår dock att budgetrespekten blivit påtagligt bättre i både Norrköping och Eskilstuna.

Vid sidan av dessa positiva effekter finns emellertid i båda kommunerna också större eller mindre problem som rör informationen mellan olika nivåer i organisationen. Tydligast är dessa problem i Eskilstuna där undersökningen visat på brister i uppföljning, kontroll och feed-back samt, i förlängningen av dessa problem, prövningen av medborgarnas servicebehov.

Så visar erfarenheterna från Eskilstuna att man under reformens första fas inte helt lyckats frigöra sig från den negativa argumentationsteknik som präglade det tidigare budgetsystemet. Detta beror på att den nya fördelningsmodellen i vissa delar saknar klara kopplingar till befolkningsunderlaget. I dessa delar finns därför fortfarande utrymme för kommundelsnämnderna att söka utverka speciellt förmånlig behandling genom att hänvisa till speciella problem och svårigheter i just den egna kommundelen. Att systemet innehåller sådana incitament är negativt på flera sätt. För

det första undergräver det kommunledningens förtroende för tillförlitligheten i kommundelarnas information. För det andra konserveras ett snävt kommundelstänkande. För det tredje inverkar det menligt på kommundelarnas tilltro till resursfördelningssystemet som helhet. Som undersökningen visar bottnar många av de intervjuade kommundelsrepresentanternas kritik just i en besvikelse över att regelsystemen även i det nya systemet visat sig vara möjliga att kringgå. Besvikelsen är av det relativa slaget. Vissa - men inte andra - kommundelsnämnder har kunnat påverka resursfördelningen till sin fördel. Att detta varit möjligt i så hög utsträckning som undersökningen faktiskt indikerar, sammanhänger sannolikt med kommunens bristande uppföljning och utvärdering av innehållet och kvaliteten i kommundelarnas verksamhet. I sin prövning av medborgarnas servicebehov saknar kommunledningen därigenom möjlighet att väga och jämföra kommundelarnas argument mot andra informationsunderlag.

Norrköpings resursfördelningssystem är i detta avseende mer rättvist. Sedan den nya modellen infördes har omfördelning mellan kommundelarna enbart kommit till stånd som ett resultat av att befolkningssammansättningen i kommundelarna förändrats eller till följd av att kommunledningen förändrat den inbördes prioriteringen mellan olika behovsgrupper. Denna likabehandling av kommundelarna har uppenbart haft positiva återverkningar på budgetdialogen. Att utmåla förhållandena i den egna kommundelen i så dålig dager som möjligt har blivit en obsolet förhandlingsstrategi. Istället tvingar systemet kommundelarna att argumentera med utgångspunkt i hela kommunbefolkningens servicebehov. Därmed ställs helheten och inte delarna i centrum för dialogen.

Det mest systematiska inslaget i Eskilstunas uppföljningsverksamhet består i jämförelser av kommundelarnas kostnader för olika verksamheter. Detta är naturligtvis en både nödvändig och mycket angelägen del av efterhandskontrollen. Dessutom måste alla reformer förr eller senare stabiliseras i vissa rutiner och regelbundenheter. Mer allvarligt är det förstås om bristen på information om verksamheternas innehåll och kvalitet ersätts av en kostnadsfixering som ställer frågan om befolkningens servicebehov åt sidan. En sådan ekonomisering kan i förlängningen leda till att behovsbudgeteringens grundläggande idé förflackas.

I Norrköping sammanhänger informationsproblemen med den oklara makt- och ansvarsfördelning som påtalats i undersökningen. Från kommundelarnas sida tar sig detta bl a uttryck i att man efterlyser en klarare, och vissa delar också hårdare, central styrning. Den centrala politiska ledningen ger å sin sida uttryck för en

påtaglig osäkerhet om den kraftigt generaliserade styrningens genomslagskraft. Resultaten talar för att behovsbudgeteringen inte i tillräckligt hög grad kompletterats med en tydlig central politisk styrning. Samtidigt visar resultaten på en bristande kommunikation mellan den centrala ledningen och kdn-nivån. Trots ökade satsningar på uppföljning och utvärdering förefaller det som om man ännu inte funnit formerna för att sprida denna information till de relevanta aktörerna i systemet.

För att sammanfatta är likheterna mellan Norrköpings och Eskilstunas erfarenheter av behovsbudgetering mycket stora men det finns också påtagliga skillnader. Frågan som inställer sig är hur dessa skillnader kan förklaras. I nästa avsnitt diskuteras olika tänkbara förklaringar till de observerade skillnaderna.

6.5 Vad beror skillnaderna på?

I utredningen har jag funnit att reformprocessen och utredningsarbetets organisering är dominerande förklaringar till att behovsbudgeteringen kom att utformas på så olika sätt i Norrköping och Eskilstuna.

I Norrköping präglades reformprocessen av stor konsekvens och målmedvetenhet. Utredningsarbetet bedrevs i en liten och väl sammansvetsad grupp. Enhetligheten i arbetet förstärktes också av att man på ett tidigt skede förmådde samla alla relevanta aktörer kring ett gemensamt problem, nämligen kommunens svåra ekonomiska situation. I en mening visar Norrköpings erfarenheter här på ett slags inkrementellt credo. Inom den beslutsteoretiska riktning som brukar benämnas inkrementalism hävdas ofta att organisatoriska förändringar inte i första hand kommer till stånd för att man vill uppnå ett specifikt mål. Snarare är det så, menar inkrementalisterna, att organisatoriska reformer bottnar i en önskan att undkomma vissa problem eller oönskade förhållanden. Sannolikt är det också betydligt enklare att skapa uppslutning kring ett problem än kring ett mål. Mål eller lösningar är avlägsna och obekanta. De öppnar för spekulationer och tolkningar. Problem däremot är påtagliga och illa omtyckta av alla. De kan därför ha en enande effekt. I synnerhet om problemet som i Norrköpings fall görs ekonomiskt. Ekonomiska problem har nämligen den fördelen att de kan presenteras som i huvudsak tekniska. Därmed hamnar frågor om medelval i förgrunden medan diskussioner om politikens inriktning och övergripande målsättningar kan föras åt sidan. Resultatet blir en avdramatiserad eller 'avideologiserad' debatt.

Utvecklingen mot behovsbudgetering i Eskiltuna framstår i jämförelse med Norrköping som betydligt mer splittrad. Även här hade man till en början intentionen att skapa ett 'rent' behovsorienterat system. I Eskilstuna hölls man emellertid inte på samma sätt som i Norrköping samman av ett dominerande, gemensamt problem. Istället var det en mångfacetterad problembild som kom att prägla utvecklingen. Själva utredningsarbetet organiserades också till stor del efter de splittrade intressen som fanns. Sju arbetsgrupper bestående av såväl sektors- som kommundelsrepresentanter fick till uppgift att se över resursfördelningen inom en bestämd verksamhetssektor. Deras arbete utmynnade i sju separata och tämligen olikartade lösningar som endast svårligen lät sig förenas inom ramen för en modell. Resultatet blev att helhetsperspektivet hamnade i skymundan. Modellen fick inte heller den generella karaktär man från början tänkt sig utan kom att präglas av diverse modifieringar och undantag.

Det är också mot den bakgrunden som de intervjuades tämligen ambivalenta hållningar till det nya resursfördelningssystemet i Eskilstuna skall ses. Den breda uppläggningen av utredningen i Eskilstuna innebar nämligen att ett mycket stort antal budgetaktörer deltog aktivt i utredningens inledande skeden. Många av dem kände en viss besvikelse inför de hänsynstaganden och kompromisser som blev nödvändiga i slutfasen av utredningsarbetet. Det förefaller troligt att åtminstone en viss del av den kritik som riktats mot Eskilstunas resursfördelningsmodell har sin grund i detta förhållande. På motsvarande sätt bör den mycket positiva bild som de intervjuade i Norrköping förmedlar av budgetsystemet sättas i relation till att reformprocessen där i allt väsentligt tycks ha varit mindre konfliktladdad.

Förklaringarna till varför de intervjuades uppfattningar om budgetmodellernas transparens, objektivitet och rättvisa ser olika ut i Norrköping och Eskilstuna kan emellertid inte enbart sökas i reformprocessen. Som undersökningen visat finns det en klar korrespondens mellan de intervjuades uppfattningar i dessa delar och modellernas konkreta utformning i de båda kommunerna. Men acceptansen för systemen liksom bedömningarna av dess transparens, objektivitet och rättvisa förefaller också i mycket hög grad vara präglade av de intervjuades erfarenheter av hur modellerna i arbete fungerar.

Slutligen visar undersökningen att övergången till mer behovsbaserade fördelningssystem i båda kommunerna påverkat såväl budgetdialogens karaktär som budgetens styrförmåga. Förändringarna ter sig dock delvis annorlunda i Norrköping och Eskilstuna. Dessa skillnader kan i mycket hög grad återföras till skillnader i

modellernas utformning. För Norrköping som valt en mycket generell och rent behovsbaserad modell gäller att dialogen blivit påtagligt mer rationell och mindre belastad med taktiska utspel och överväganden. För Eskilstunas del kan vi sammanfattningsvis konstatera att kommunens övergång till ett mer befolkningsorienterat fördelningssystem i vissa delar befrämjat tilliten och förtroendet mellan budgetprocessens olika aktörer. Samtidigt visar resultaten att budgetmodellen också innehåller element som begränsar möjligheterna att åstadkomma ett i alla delar ärligt och sakligt informationsutbyte. Detta motsägelsefulla resultat har sin förklaring i den tvehågsenhet som utmärkt hela reformprocessen i Eskilstuna. Så vittnar exempelvis inslagen av prestationsbudgetering i modellen (platsbidrag) om att det redan på planeringsstadiet fanns en bristande tilltro till till behovsbudgeteringens förmåga som styrinstrument. Samtidigt vittnar dessa riktade insatser också om bristande tilltro kommundelspolitikernas förmåga att fatta egna prioriteringsbeslut.

7 Några generella iakttagelser och kritiska reflexioner

Ett förhållande av generellt intresse är att i både Norrköping och Eskilstuna framstår reformprocessen som påfallande befriad från överdriven retorik. Till stor del växte budgetomläggningen i de båda kommunerna fram i det tysta, utan några större åthävor. Därmed skiljer sig övergången till behovsbudgetering från många andra och betydligt mer spektakulära reformer som kunnat observeras i kommunkollektivet som helhet under 1980- och 1990-talen. Kanske är detta en av förklaringarna till reformens relativa framgång. Med detta menar jag helt enkelt att sannolikheten för att en reforms effekter skall uppfattas som positiva ökar om förväntningarna inledningsvis kan hållas på en realistisk nivå. På motsvarande sätt skulle då gälla att om retoriken i ett tidigt skede drivs alltför långt riskerar man hamna i en situation där orimligt ställda förväntningar leder till besvikelse.

Till stor del har de frågor som inledningsvis ställdes i rapporten kunnat besvaras. Samtidigt är det uppenbart att många nya frågor tillkommit på vägen. En sådan fråga, av metodologisk karaktär, gäller hur representativa de intervjuade är i sina uppfattningar om reformen och dess effekter. Från andra och likartade studier vet vi att vid bedömningar av organisatoriska reformer spelar bedömarens egen position i den kommunala organisationen en väsentlig roll. Vid radikala och genomgripande reformer där beslutet ofrånkomligen måste komma ovanifrån så tenderar politiker och högre tjänstemän att ha en mycket positiv inställning medan bedömningarna längre ner i organisationen är mer blandade (se t ex Jönsson, Rubenowitz och Westerståhl 1995). Resultaten i denna undersökning baseras huvudsakligen på uppfattningar hos beslutsfattare i ledande befattningar. Vad som behandlas är således reformens effekter *såsom de upplevs av de intervjuade.*[34] Mot bakgrund av

[34] I båda kommunerna uppfattas reformens verkningar i mångt och mycket som positiva. Eftersom intervjuerna genomfördes relativt tätt inpå budgetomläggningen är det inte otänkbart att resultaten kan ha färgats av de intervjuades entusiasm inför det nya. I båda kommunerna gäller dessutom att några av de intervjuade deltog som nyckelfigurer i utvecklingen mot

detta vore det önskvärt att undersökningens resultat prövades också mot andra material. Inte minst framstår det som angeläget att undersöka om acceptansen för behovsbudgetering är lika stark bland personalen i förvaltningarna som den är i kommunens och kommundelarnas ledning.

En fråga av likartat slag är i vad mån de iakttagna effekterna kan ses som ett resultat av själva budgetomläggningen eller beror på andra orsaker. Varken i Norrköping eller Eskilstuna var övergången till behovsbudgetering en isolerad företeelse. Tvärtom föregicks den eller åtföljdes av flera andra och i många fall närbesläktade organisatoriska förändringar.[35] I vissa fall är kopplingarna mellan budgetreformen och dess effekter mycket tydliga. I andra fall är det sannolikt så att de effekter jag kunnat urskilja är det sammantagna resultatet av flera olika förändringar. Den bild som effektanalysen ger är således sammansatt. Den innehåller åtskilliga positiva inslag även om behovsbudgeteringen uppenbart också bidragit till problem. Några reflexioner av kritiskt slag skall därför avsluta framställningen.

Behovsbudgeteringen grundas på omfattande statistiska underlag om befolkningen och dess sociala, ekonomiska och demografiska sammansättning. Lite tillspetsat kan sägas att bedömningarna av medborgarnas servicebehov aldrig blir bättre än den statistik man förfogar över. Trots fortsatt kraftiga sparbeting framstår det därför som mycket angeläget att man slår vakt om en

---

behovsbudgetering vilket givetvis kan ha bidragit till en viss partiskhet i bedömningarna. Det finns dock några förhållanden som talar för att dessa risker inte bör överdrivas. Intervjuerna som genomfördes 1994 har kompletterats med uppföljningssamtal under 1995 och 1996. Trots att man vid detta tillfälle hade betydligt längre erfarenhet av behovsbudgetering så bekräftar uppföljningssamtalen i stora drag den bild som gavs i de ursprungliga intervjuerna. Resultaten stöds också av det faktum att det i såväl Norrköping som Eskilstuna skett en rad personskiften under den tid som förflutit mellan de båda undersökningstillfällena.

[35] Problemet att särskilja behovsbudgeteringens effekter är speciellt stort eftersom övriga reformer och förändringar i mångt och mycket liknar behovsbudgetering. De syftar alla till att tydligare separera politikerrollen från tjänstemannarollen. Vidare handlar samtliga förändringar om att minska inslagen av detaljstyrning till förmån för en mer övergripande, generell styrning som sätter målformulering i kombination med efterhandskontroll i centrum.

god administrativ kompetens i dessa avseenden. Oavsett hur kommunerna själva beslutar i dessa frågor är de emellertid också i viss mån beroende av andra aktörer, främst statistiska centralbyrån och kommunförbundet, för sina behovsskattningar. Beroendet av externa aktörer förtjänar att påpekas eftersom det gör kommunerna sårbara.

Det finns också en risk för att behovsbudgeteringens tydliga koppling mellan invånarnas resurser som individer eller familjer - inkomst, ålder, invandrarbakgrund etc - och kommundelens tilldelning av kommunala resurser kan ha en stigmatiserande effekt. I den kommunala budgeten framgår ju i svart på vitt att vissa befolkningsgrupper (exempelvis invandrare) genererar mer pengar till kommundelen än vad andra grupper gör. Hos allmänheten kan slutsatsen att just dessa grupper också är mer kostsamma för samhället ligga nära till hands. Denna risk bör dock vägas mot att det tidigare systemet uppmuntrade kommundelarna att ständigt lyfta fram sina problem och svårigheter i budgetdialogen. Även det kan ha haft en stigmatiserande verkan.

Inte minst beträffande behovsbudgeteringens politiska effekter finns det skäl att höja några varningsflaggor. Som särskilt alarmerande framstår att de centrala politikerna uppenbart har mycket svårt att finna sina roller i det nya systemet. Visserligen har den centrala ekonomistyrningen skärpts genom fasta budgetramar och återkommande kontroller men samtidigt har behovsbudgeteringen inneburit en förskjutning av inflytande också i motsatt riktning. Kommundelsnämndernas rätt att själva bestämma över medel och mål har väsentligt förstärkts. Här visar undersökningen att det finns en påtaglig osäkerhet hos de centrala politikerna som inte fullt ut litar på att deras prioriteringar verkligen slår igenom på kommundelsnivå. I den ena av de båda undersökta kommunerna förstärks denna osäkerhet av bristen på kommunövergripande jämförelser av verksamheternas kvalitet och utformning. I den andra kommunen noteras i detta sammanhang att man på kommundelsnivå ofta efterlyser klarare prioriteringssignaler från kommunledningens sida. Resultaten väcker anledning till oro eftersom en bristande central styrning kan leda till oacceptabelt stora skillnader i den service som erbjuds medborgarna i kommunens olika delar. Om kommunledningens styrning tunnas ut finns också en risk för att experternas roll i systemet blir otillbörligt stor.

Utan tvivel är det så att övergången till behovsbudgetering ställer krav på en utveckling och förnyelse av den centrala politiska ledningens styrroll. I detta sammanhang tyder materialet på att det finns vissa brister i dialogen mellan de förtroendevalda på central

och lokal nivå. Framförallt förefaller påverkansmöjligheterna inom det egna partiets ramar vara något underskattade. Till en del beror detta sannolikt på att man ofta uppfattar styrning som liktydigt med att fatta beslut. Men den kraftiga decentraliseringen innebär just att de centrala politikerna måste avstå från ett visst inflytande över fördelningsbesluten. I behovsbudgetering är det därför helt avgörande att budgetdialogen inte upphör eller mattas av i samma stund som ramarna läggs fast. De centrala politikerna måste då kliva ur sin traditionella beslutsfattarroll och i stället ikläda sig rollen av samtalspartner och normbildare. En kontinuerlig och livaktig dialog har flera funktioner att fylla. För det första har den som syfte att fördjupa och skapa uppslutning kring de normer som är nödvändiga för att genomdriva politiken. För det andra kan dialogen bidra till att skapa tillit och förtroende mellan de inblandade aktörerna. För det tredje kan en vitaliserad budgetdialog ha positiva återverkningar på den interna partidebatten i stort. Detta låter sig enkelt sägas men innebär givetvis i praktiken att de förtroendevalda på central nivå står inför mycket stora utmaningar. Utmaningarna blir inte mindre av att verksamheten i dessa kommuner sannolikt kommer att präglas av ekonomiska nedskärningar även i fortsättningen. Om man är beredd att utnyttja de olika styrmöjligheter som står till buds synes dock risken - tvärtemot vad många intervjupersoner menar är fallet för närvarande - för arbetsbrist bland de centrala politikerna vara obefintlig.

En aspekt som inte tidigare berörts gäller medborgarnas roll i behovsbudgeteringen. Metoden som sådan skiljer sig i detta avseende från sina föregångare. Den accentuerar nämligen frågan om medborgarnas servicebehov; hur behoven ser ut och varför de varierar mellan olika befolkningsgrupper. Därigenom kan sägas att behovsbudgeteringen på ett utpräglat politiskt sätt relaterar budgeten till medborgarna. Paradoxalt nog förutsätter inte behovsbudgetering i sin 'rena' form någon politisk aktivitet hos medborgarna. Kopplingen till medborgarna är till stor del indirekt. På grundval av diverse statistiska underlag skapas en 'behovsbild' som underlag för politikernas prioriteringar. Här visar emellertid undersökningen att politikernas prioriteringsförmåga i hög grad beror på att man lyckas utveckla goda utvärderingsrutiner som ställer servicens kvalitet och medborgarnas erfarenheter i centrum. En ständig dialog mellan de förtroendevalda och medborgarna är också nödvändig för att identifiera förändringar i behovsstrukturen. Av detta förstås att metoden inte enbart förutsätter politiker som är mycket aktiva i sin roll som medborgarföreträdare. Den kräver också aktiva medborgare. Häri ligger en risk eftersom medborgar-

nas engagemang är en synnerligen svårförutsägbar faktor. Att enbart förlita sig till spontana processer när det gäller medborgarnas intresse förefaller dock oklokt. För att stärka det medborgerliga deltagandet och engagemanget krävs sannolikt att metoden på olika sätt kompletteras med organisatoriska lösningar där medborgarna utifrån ett behovsperspektiv leds in i produktionen av kommunal service. En fördel i detta sammanhang är att behovsbudgetering som metod är rimligt neutral ur ideologisk synvinkel. Den är möjlig att tillämpa vare sig man från politiskt håll förespråkar medborgerligt deltagande i termer av brukar- eller kundinflytande. Oavsett vilka lösningar man väljer är dock medborgarnas deltagande helt centralt. Risken är annars att en bristfällig kännedom om medborgarnas behov och önskningar ersätts av en överdriven tilltro till möjligheterna att genom budgetsystemet lösa fördelningsproblemen på teknokratisk väg. Vad det i förlängningen skulle innebära är inget mindre än pervertering av systemet i riktning mot vad som ibland kallas 'social ingenjörskonst'. Dvs en benägenhet från beslutsfattarnas sida att bestämma vad som är bra och dåligt för medborgarna och oavsett folkviljan söka tillgodose folkets 'objektiva' behov (jmf Lundquist 1991 kap 2 och 7).

Ett genomgående tema i denna undersökning har varit att valet av tekniker och metoder för resursfördelning har mycket stor betydelse för budgetdialogens karaktär och budgetaktörernas beteende. Om än i vissa fall ofullständigt visar exemplet med behovsbudgetering att tekniker och metoder kan bidra till att lindra motsättningarna i budgetprocessen. Hur våra gemensamma resurser skall fördelas är givetvis alltid en politisk fråga som enbart kan och bör lösas på demokratisk-politisk väg. Men en väl fungerande demokrati kräver rationella system som bidrar till att skapa tillit och förtroende mellan beslutsprocessens olika aktörer. Då först ges olika politiska viljor möjlighet att brytas mot varandra på sakliga grunder. I den fortsatta forskningen om offentlig organisering har frågan om möjligheterna att utforma sådana rationella system en given plats.

Referenser

Bokenstrand, Cecilia (1993): *Behovsbudgetering. Nya budgetprinciper i kommuner*. CEFOS, Göteborgs universitet. Rapport 1.

Broman, Lennart (1983): *Kommunal ekonomi. Planering och budgetering*. Malmö: Liber

Brunsson, Nils (1986): "Politik och pengar" s. 109-31 i Brunsson, Nils (red.) *Politik och ekonomi*. Lund: Doxa Ekonomi.

Jönsson, Sten, Rubenowitz, Sigvard och Westerståhl, Jörgen (1995): *Decentraliserad kommun. Exemplet Göteborg*. Stockholm: SNS Förlag

Leavitt, Harold, J. (1965): "Applied Organizational Change in Industry: Structural, Technological and Humanistic Approaches" i J.D. March (red.): *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally

Lundquist, Lennart (1991): *Förvaltning och demokrati*. Stockholm: Norstedts.

Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Svenska kommunförbundet (1992): *Kommunal uppslagsbok*. Höganäs: Bra Böcker.

Wildavsky, Aaron (1964): *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.

Wildavsky, Aaron (1975): *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston:Little Brown.

Bilaga 1 Norrköpings budgetmodell 1993 - 1996

Norrköpings budgetmodell 1993

Åldersgrupp	Social profil	Glesbygdsfaktor
Antal 0-6 år*	Antal barn; med ensamstående föräldrar (33%) med lågutbildade föräldrar (33%) till föräldrar med socialbidrag (33%)	
75%	25%	
Antal 7-15 år*	Antal barn; med ensamstående föräldrar (33%) med lågutbildade föräldrar (33%) till föräldrar med socialbidrag (33%)	Antal barn bosatta glesare än 10 barn per km^2
78%	19%	3%
Antal 16-24 år	Antal; med ensamstående föräldrar (33%) med lågutbildade föräldrar (33%) till föräldrar med socialbidrag (33%)	
50%	50%	
Antal 25-74 år	Antal förtidspensionärer och personer med handikappersättning	
24%	76%	
Antal 75 år och äldre**	Enpersonshushåll (40%) Antal socialbidragstagare totalt i området (20%) Antal äldre boende i hyresrätt (40%)	Antal 80 år och äldre som bor glesar än 1 pers/km^2
68%	29%	3%

Kommentar: Procentsatserna anger hur resurserna till varje åldersgrupp fördelas mellan antalet invånare i aktuell ålder, kommundelens sociala profil, samt eventuell glesbygdsfaktor.

Procentsatserna inom parentes anger den inbördes viktningen av de sociala faktorerna.

* Vid fördelning/invånare har barn 0-2 år viktats med 2 och övriga med 1.

** Den stora gruppen äldre är vidare indelad i fyra åldersklasser, 75-79, 80-84, 85-89 samt 90 år och äldre. Vid fördelning av resurser per invånare har hänsyn tagits till att vårdbehov och kostnader ökar i de äldre grupperna. Åldersgrupperna har viktats från 1 till 4. Således ges de allra äldsta 4 gånger så mycket resurser som invånarna mellan 75 och 79 år.

Norrköpings budgetmodell 1994 och 1995

Åldersgrupp	Social profil	Glesbygdsfakto
Antal 0-6 år*	Antal barn; med ensamstående föräldrar (40%) med lågutbildade föräldrar (30%) till föräldrar med socialbidrag (30%)	
75%	25%	
Antal 7-15 år**	Antal barn; med ensamstående föräldrar (40%) med lågutbildade föräldrar (30%) till föräldrar med socialbidrag (30%)	Antal barn bosatta glesare än 10 barn per km^2
78%	19%	3%
Antal 16-24 år	Antal; med ensamstående föräldrar (33%) med lågutbildade föräldrar (33%) till föräldrar med socialbidrag (33%)	
50%	50%	
Antal 25-64 år	Antal förtidspensionärer och personer med handikappersättning	
24%	76%	
Antal 65 år och äldre***	Enpersonshushåll (40%) Antal socialbidragstagare totalt i området (20%) Antal äldre boende i hyresrätt (40%)	Antal 75 år och äldre som bor glesar än 1 pers/km^2
68%	29%	3%

Kommentar: Procentsatserna anger hur resurserna till varje åldersgrupp fördelas mellan antalet invånare i aktuell ålder, kommundelens sociala profil, samt eventuell glesbygdsfaktor. Procentsatserna inom parentes anger den inbördes viktningen av de sociala faktorerna

* Fr om 1994 viktas alla barn lika och den högre viktningen av barn 0-2 år tas bort.

** Pga att högstadieelever kostar mer viktas barn13-15 år med 1,5, övriga med 1.

***Den stora gruppen äldre är indelad i fem åldersklasser. Vid fördelning av resurser per invånare tas hänsyn till att vårdbehov och kostn. ökar med åldern. Åldersgrupperna 65-74 och 74-79 har viktats m. 0,5, 80-84 med 2, 85-89 m. 4 samt 90 år och äldre med 6.

Norrköpings budgetmodell 1996

Åldersgrupp	Social profil	Glesbygdsfaktor
Antal 0-6 år*	Antal barn; med ensamstående föräldrar (40%) med lågutbildade föräldrar (30%) till föräldrar med socialbidrag (30%)	
75%	25%	
Antal 7-15 år**	Antal barn; med ensamstående föräldrar (40%) med lågutbildade föräldrar (30%) till föräldrar med socialbidrag (30%)	Antal barn bosatta glesare än 10 barn per km^2
78%	19%	3%
Antal 16-24 år	Antal; med ensamstående föräldrar (33%) med lågutbildade föräldrar (33%) till föräldrar med socialbidrag (33%)	
50%	50%	
Antal 25-64 år	Antal förtidspensionärer och personer med handikappersättning	
24%	76%	
Antal 65 år och äldre***	Enpersonshushåll (40%) Antal socialbidragstagare totalt i området (20%) Antal äldre boende i hyresrätt (40%)	Antal 75 år och äldre som bor glesare än 1 pers/km^2
68%	29%	3%

Kommentar: Procentsatserna anger hur resurserna till varje åldersgrupp fördelas mellan antalet invånare i aktuell ålder, kommundelens sociala profil, samt eventuell glesbygdsfaktor.

Procentsatserna inom parentes anger den inbördes viktningen av de sociala faktorerna

*

** Pga att högstadieelever kostar mer viktas barn 13-15 år med 1,5, övriga med 1.

*** Den stora gruppen äldre är indelad i fem åldersklasser. Vid fördelning av resurser per invånare tas hänsyn till att vårdbehov och kostn. ökar med åldern. Åldersgrupperna 65-74 och 74-79 har viktats m. 0,5, 80-84 med 2, 85-89 m. 4 samt 90 år och äldre med 6.

Bilaga 2 Intervjufrågor

Bakgrundsfrågor rörande intervjupersonen

1) Vilken är Din nuvarande befattning?

2) Hur länge har Du haft den?

3) Tidigare befattning i kommunen?

4) Erfarenhet av liknande befattning i annan kommun?

5) Till tj.män: Vilken utbildning har Du?

6) Till politiker: Vilken yrkeserfarenhet har Du?

Historik - det gamla budgetsystemet

7) När ungefär insåg eller ansåg Ni att det gamla budgetsystemet, resursfördelningssystemet, inte längre fungerade?

8) Vilka huvudsakliga problem medförde det tidigare systemet att fördela resurser?

9) Var det i huvudsak politiker eller tjänstemän som ansåg systemet problematiskt?

10) Var det i huvudsak på central nivå i kommunen eller på kommundelsnivå som man ansåg systemet vara problematiskt?

11) Vilka huvudsakliga fördelar hade det gamla systemet?

12) Det verkade ju under många år. Fanns det enligt Din mening personer, förvaltningar eller andra aktörer som ville ha kvar systemet? Fanns det aktörer som gynnades av det tidigare systemet? Fanns det aktörer som missgynnades?

13) (Mer provokativ)
Varför höll man fast vid systemet så länge som man gjorde? Varför låg det fast så länge? Fanns det några särskilda hinder?

14) Varför skedde förändringen just 19??
- personskiften?
- majoritetsskifte?
- statsbidragens ändrade karaktär?
- organisatoriska förändringar
- ekonomisk kris?
- ny idé

Bakgrunden till införandet av behovsbudgetering (utredningsarbetets utgångspunkter, beslutsprocessens karaktär, själva beslutet)

15) Vid vilken tidpunkt började Ni i kommunen att diskutera i termer av behovsbaserad budgetering?

16) Vem eller vilka personer initierade diskussionen? Vem kläckte idén?

17) Vilket var det huvudsakliga skälet till att Ni beslöt Er för att utreda behovsbudgetering närmare?

18) Hur uppfattades tankarna på behovsbaserad resursfördelning vid denna tid? Som en mycket genomgripande förändring eller som en mindre förändring?

19) Vilka personer blev pådrivande i det fortsatta utvecklingsarbetet?

20) Hade projektet kunnat genomföras utan N.N? (den eller de personer som anges på fråga 19)

21) Togs i detta skede några kontakter med andra kommuner, organisationer eller någon annan utanför den egna organisationen?

22) Hur långt ville Ni gå i detta skede när utredningen först startade? Såg Ni det som en isolerad förändring eller var den knuten till andra förändringar i det ekonomiska styrsystemet i dess helhet?

23) Uppträdde det på detta tidiga stadium några motståndare till idén? Vilka problem uppfattade dessa motståndare att den behovsbaserade resursfördelningen var förbunden med?

24) Hade man vidtagit några åtgärder för att förankra beslutet i olika delar av organisationen?

25) Fanns det någon oenighet/ motstånd till idén
-bland olika politiska företrädare
-i olika förvaltningar
-på kommundelsnivå
-bland olika personalgrupper
-olika verksamhetsföreträdare

Det nuvarande budgetsystemet

26) Beskriv huvudlinjerna i det nuvarande resursfördelningssystemet?
Vilka är de viktigaste inslagen i modellen?

27) Motsvarar dessa huvuddrag de utgångspunkter man ursprungligen hade när utredningsarbetet först sattes igång?

28) Vilka mål har den behovsbaserade resursfördelningen?

29) Varför var de målen så viktiga att de blev huvudmålen för budgetomläggningen?

30) Övervägde man några andra mål? I så fall, varför kom de att rensas ur?

31) Råder det enighet om målen för den behovsbaserade resursfördelningen bland;
-politiker
-tjänstemän
-olika verksamhetsföreträdare
-olika personalgrupper
-på kommundelsnivå
-mellan kommundelarna

32) Finns det några oklarheter kring målen som Du ser det?

Objektivitet, transparens, rättvisa

33) Tycker Ni att modellen bygger på sådana kriterier att de inte kan påverkas av förvaltningen?

34) Tycker Ni att kriterierna mäter behoven av kommunal service på ett tillförlitligt sätt?

35) Tycker Ni Er ha funnit kriterier som mäter eller avspeglar det Ni avser att mäta?

36) Har Ni nått fram till en enkel och tydlig modell som är lätt att förstå?

37) Uppfattas modellen som rättvis?

38) Har modellen vunnit acceptans?

Effekter

39) Hur har den nya resursfördelningsmodellen påverkat budgetarbetet i kommunen? Kan Du kort beskriva hur budgetarbetet går till?
- tidsåtgång?
- beslutsunderlagets kvalitet?
- har den politiska debatten påverkats? Har man bytt språk?
- har ideologiska och idémässiga diskussioner blivit viktigare än tidigare?

40) Har förvaltningarnas agerande förändrats?
- Finns det inslag av sektorspolitik i budgetarbetet?
- Kommundelspolitik?

41) Hur har styrningen förändrats; dels den centrala ledningens
- styrning av kommundelsnämnderna?
- dels politikernas styrning av tjänstemännen?

42) Hur har politikerrollen förändrats? På central nivå? På kommundelsnivå?

43) Hur har tjänstemannarollen förändrats? Vilka tjänstemän har fått en ändrad roll?

44) Vilka förändringar har den nya resursfördelningsmodellen medfört när det gäller uppföljning och utvärdering, bokslutsanalyser, jämförelser kommundelar emellan etc etc?

Makrofrågor: behovsbudgetering och organisation

45) Är det inte på det viset att behovsbudgetering egentligen kräver en annan organisation än kdn-organisation exempelvis beställare-utförareorganisation?

46) Är det inte också på det sättet att behovsbudgetering kommer bäst till sin rätt i ett mer marknadsanpassat system där möjligheterna att välja alternativa produktionsformer är stora, tex en mer utvecklad entreprenadverksamhet, ett check-system och fri konkurrens mellan olika verksamheter?

Slutfråga

47) Avslutningsvis skulle jag vilja be Dig avrunda med en redogörelse för Dina erfarenheter av det nya behovsbaserade resursfördelningssystemet?
   a) Vad är det bästa respektive sämsta med behovsbudgetering?
   b) Skulle Du vilja rekommendera andra kommuner att införa behovsbudgetering?
   c) Vad återstår enligt Din mening att göra i Er kommun?

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan - hur går det? U.
2. Samverkansmönster i svensk forsknings-finansiering. U.
3. Fritid i förändring.
   Om kön och fördelning av fritidsresurser. C.
4. Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. UD.
5. Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. UD.
6. Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. UD.
7. Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. UD.
8. Batterierna - en laddad fråga. M.
9. Om järnvägens trafikledning m.m. K.
10. Forskning för vår vardag. C.
11. EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. K.
12. Kommuner och landsting med betalnings-svårigheter. Fi.
13. Offentlig djurskyddstillsyn. Jo.
14. Budgetlag - regeringens befogenheter på finansmaktens område. Fi.
15. Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. UD.
16. Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. UD.
17. Bättre trafik med väginformatik. K.
18. Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. Fö.
19. Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. UD.
20. Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. U.
21. Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. U.
22. Inflytande på riktigt - Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. U.
23. Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. N.
24. Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. UD.
25. Från massmedia till multimedia - att digitalisera svensk television. Ku.
26. Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. K.
27. En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. U.
28. Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. U.
29. Forskning och Pengar. U.
30. Borgenärsbrotten - en översyn av 11 kap. brottsbalken. Fi.
31. Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. C.
32. Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. SB.
33. Banverkets myndighetsroll m.m. K.
34. Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. A.
35. Kriminalunderrättelseregister DNA-register. Ju.
36. Högskola i Malmö. U.
37. Sveriges medverkan i FN:s familjeår. S.
38. Nationalstadsparker. M.
39. Rapport från klimatdelegationen 1995. Klimatrelaterad forskning. M.
40. Elektronisk dokumenthantering. Ju.
41. Statens maritima verksamhet. Fö.
42. Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. UD.
43. Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. UD.
44. Översyn av skatteflyktslagen. Reformerat förhandsbesked. Fi.
45. Presumtionsregeln i expropriationslagen. Ju.
46. Enskilda vägar. K.
47. Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. U.
48. Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. N.
49. Regler för handel med el. N.
50. Förbud mot vapen på allmän plats m.m. Ju.
51. Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring - alternativ och förslag. A.
52. Precisering av handelsändamålet i detaljplan. M.
53. Kalkning av sjöar och vattendrag.M.
54. Kooperativa möjligheter i storstadsområden. S.
55. Sverige, framtiden och mångfalden. A.
55. På väg mot egenföretagande. A.
55. Vägar in i Sverige. A.
56. Hälften vore nog - om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. A.
57. Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. Fi.
58. Finansieringen av det civila försvaret. Fö.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

59. Europapolitikens kunskapsgrund. En principdiskussion utifrån EU 96-kommitténs erfarenheter. UD.
60. Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. UD.
61. Olika länder – olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. UD.
62. EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. Jo.
63. Medicinska undersökningar i arbetslivet. A.
64. Försäkringskassan Sverige – Översyn av socialförsäkringens administration. S.
65. Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. Jo.
66. Utvärderat personval. Ju.
67. Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. Fi.
68. Några folkbokföringsfrågor. Fi.
69. Kompetens och kapital + bilaga. N.
70. Samverkan mellan högskolan och näringslivet. N.
71. Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. In.
72. Rättspsykiatriskt forskningsregister. S.
73. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 1 – En granskning. M.
73. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 1 – An Assessment. M.
74. Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet. Volym 2 – Faktaredogörelser. M.
74. Swedish Nuclear Regulatory Activities. Volume 2 – Descriptions. M.
75. Värden i folkhögskolevärlden. U.
76. EU:s regeringskonferens – procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. UD.
77. Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. Fi.
78. Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. N.
79. Översyn av revisionsreglerna. Fi.
80. Viktigt meddelande. Radio och TV i Kris och Krig. Ku.
81. Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. Fi.
82. En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. K.
83. Allmänt pensionssparande. S.
84. Ekobrottsforskning. Ju.
85. Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. S.
86. Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. Fö.
87. Tredimensionell fastighetsindelning. Ju.
88. Kameraövervakning. Ju.
89. Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. N.
90. Sammanhållet studiestöd. U.
91. Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. S.
92. IT i miljöarbetet. M.
93. Ny yrkestrafiklagstiftning. K.
94. Nationell teleadresskatalog. K.
95. Botniabanan. K.
96. Strukturförändring och besparing. En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. Fö.
97. Effektivare försvarsfastigheter! Utvärdering av en reform. Fö.
98. Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. Fö.
99. Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. Fö.
100. Ett nytt system för skattebetalningar. Del A. Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. Fi.
101. Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. M.
102. TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. U.
103. Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling. Del 1 och 2. M.
104. Konsumentskydd på elmarknaden. C.
105. Att främja donationer till universitet och högskolor. U.
106. EU och Sverige – från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. UD.
107. Union utan gränser – konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. UD.
108. Konsumenterna och miljön. C.
109. Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. Fi.
110. Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. Ku.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

111. Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. C
112. Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. M.
113. En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. S.
114. En körkortsreform. K.
115. Barnkonventionen och utlänningslagen. S.
116. Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. Fi.
117. Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. Fi.
118. Station Stockholm Nord. K.
119. Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. Fi.
120. Högskolan i Malmö - Slutbetänkande. U.
121. Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. K.
122. Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. U.
123. Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. Fö.
124. Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. S.
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. S.
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. S.
Environment for Sustainable Health Development - an Action Plan for Sweden. S.
125. Droger i trafiken. Ju.
126. Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. S.
127. Folkbildningens institutioner. U.
128. Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. Ku.
129. Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. In.
130. De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
131. Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
132. Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. Fö.
133. Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. S.
134. Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. S.
135. Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. S.
136. Effekter av EU:s jordbrukspolitik. Jo.
137. Kommunalförbund och gemensam nämnd - två former för kommunal samverkan. In.
138. Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. S.
139. Skatt på avfall. Fi.
140. KO:s biträde åt enskilda. In.
141. Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. S.
142. Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. K.
143. Krock eller möte - Om den mångkulturella skolan. U.
144. Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. N.
145. Arbetstid
längd,förläggning och inflytande + bilagedel. A.
146. Att återerövra vardagen. S.
147. Övergångsbestämmelser till miljöbalken. M.
148. Översyn av förvärvslagen och hyreslagen Borgen och pant. Ju.
149. Elberedskapen. Författningsfrågor. N.
150. En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. A.
151. Bidrag genom arbete - En antologi. S.
152. Gruvorna och framtiden. N.
153. Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. M.
154. Tre rapporter om studiecirklar. U.
155. Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. M.
156. Bostadspolitik 2000 - från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga. In.
157. Översyn av redovisningslagstiftningen. Ju.
158. Sverige och EMU. Fi.
159. Folkbildningen - en utvärdering. U.
160. Bouppteckningar och arvsskatt. Ju.
161. Rätt att flytta - en fråga om bemötande av äldre. S.
162. På medborgarnas villkor - en demokratisk infrastruktur + bilaga. In.
163. Behov och resurser i vården - en analys. S.
164. Livslångt lärande i arbetslivet - steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. U.
165. Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. K.
166. Lärare för högskola i utveckling. U.
167. Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. U.
168. Översyn av PBL och va-lagen. In.
169. Förnyelsen av kommuner och landsting. In.
169. Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. In.
169. Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Kronologisk förteckning

169. Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. In.
169. Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. In.
169. Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. In.

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Möss och människor. Exempel på bra IT-användning bland barn och ungdomar. [32]

Justitiedepartementet

Kriminalunderrättelseregister
DNA-register. [35]
Elektronisk dokumenthantering. [40]
Presumtionsregeln i expropriationslagen.[45]
Förbud mot vapen på allmän plats m.m. [50]
Utvärderat personval. [66]
Ekobrottsforskning. [84]
Tredimensionell fastighetsindelning. [87]
Kameraövervakning. [88]
Droger i trafiken. [125]
Översyn av förvärvslagen och hyreslagen
Borgen och pant. [148]
Översyn av redovisningslagstiftningen. [157]
Boupptecknings och arvsskatt. [160]

Utrikesdepartementet

Vem bestämmer vad? EU:s interna spelregler inför regeringskonferensen 1996. [4]
Politikområden under lupp. Frågor om EU:s första pelare inför regeringskonferensen 1996. [5]
Ett år med EU. Svenska statstjänstemäns erfarenheter av arbetet i EU. [6]
Av vitalt intresse. EU:s utrikes- och säkerhetspolitik inför regeringskonferensen. [7]
Union för både öst och väst. Politiska, rättsliga och ekonomiska aspekter av EU:s sjätte utvidgning. [15]
Förankring och rättigheter. Om folkomröstningar, utträdesrätt, medborgarskap och mänskliga rättigheter i EU. [16]
Sverige, EU och framtiden. EU 96-kommitténs bedömningar inför regeringskonferensen 1996. [19]
Från Maastricht till Turin. Bakgrund och övriga EU-länders förslag och debatt inför regeringskonferensen 1996. [24]
Demokrati och öppenhet. Om folkvalda parlament och offentlighet i EU. [42]
Jämställdheten i EU. Spelregler och verklighetsbilder. [43]
Europapolitikens kunskapsgrund.
En principdiskussion utifrån
EU 96-kommitténs erfarenheter. [59]
Miljö och jordbruk. Om EU:s miljöregler och utvidgningens effekter på den gemensamma jordbrukspolitiken. [60]
Olika länder - olika takt. Om flexibel integration och förhållandet mellan stora och små stater i EU. [61]
EU:s regeringskonferens - procedurer, aktörer, formalia. Sammanfattning av ett seminarium i april 1996. [76]
EU och Sverige - från Kiruna till Malmö. Sammanfattning av fyra regionala möten 1995-96. [106]
Union utan gränser - konsekvenser, möjligheter, problem. Sammanfattning av ett seminarium i november 1995. [107]

Försvarsdepartementet

Totalförsvarspliktiga m95. Förslag om jobb/studier efter muck, bostadsbidrag, dagpenning, försäkringar. [18]
Statens maritima verksamhet. [41]
Finansieringen av det civila försvaret. [58]
Utvecklad samordning inom det civila försvaret och fredsräddningstjänsten. Kartläggning, överväganden och förslag. [86]
Strukturförändring och besparing.
En uppföljning av genomförda förändringar inom försvarsmaktens ledningsorganisation. [96]
Effektivare försvarsfastigheter!
Utvärdering av en reform. [97]
Vem styr försvaret? Utvärdering av effekterna av LEMO-reformen. [98]
Avveckling med inlärning. Erfarenheter från LEMO-reformens avveckling av personal. [99]
Iakttagelser och förslag efter omstruktureringen av försvarets ledning och stöd. [123]
De två kulturerna. Rapporter av Klaus Richard Böhme, Bo Huldt, Carl-Einar Stålvant samt Kent Zetterberg. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [130]
Extern värdering av hot och förmåga. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [131]
Det stora och snabba greppet. Om LEMO-reformens metoder och resultat. Bilagor med underlagsmaterial till UTFÖR:s slutbetänkande SOU 1996:123. [132]

Socialdepartementet

Sveriges medverkan i FN:s familjeår. [37]
Kooperativa möjligheter i storstadsområden. [54]
Försäkringskassan Sverige - Översyn av socialförsäkringens administration. [64]
Rättspsykiatriskt forskningsregister. [72]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Allmänt pensionssparande. [83]
Egon Jönsson – en kartläggning av lokala samverkansprojekt inom rehabiliteringsområdet. [85]
Den privata vårdens omfattning och framtida ersättningsformer – En översyn av de nationella taxorna för läkare och sjukgymnaster. [91]
En allmän och aktiv försäkring vid sjukdom och rehabilitering. Del 1 och 2. [113]
Barnkonventionen och utlänningslagen. [115]
Miljö för en hållbar hälsoutveckling.
Betänkande. Förslag till nationellt handlingsprogram. [124]
Bilaga 1. Miljörelaterade hälsorisker. [124]
Bilaga 2. Aktörer och verktyg i miljöhälsoarbetet. [124]
Environment for Sustainable Health Development – an Action Plan for Sweden. [124]
Doping i folkhälsoperspektiv. Del A och Del B. [126]
Jämställd vård. Olika vård på lika villkor. [133]
Jämställd vård. Möten i vården ur ett tvärvetenskapligt perspektiv. [134]
Fibromyalgi och Duchennes muskeldystrofi. Kunskapsläge och behov av framtida FoU. [135]
Ny behörighetsreglering på hälso- och sjukvårdens område m.m. [138]
Vårdavgifter vid rättspsykiatrisk vård, m.m. [141]
Att återerövra vardagen. [146]
Bidrag genom arbete – En antologi. [151]
Rätt att flytta – en fråga om bemötande av äldre. [161]
Behov och resurser i vården – en analys. [163]

Kommunikationsdepartementet

Om järnvägens trafikledning m.m. [9]
EU-mopeden. Ålders- och behörighetskrav för två- och trehjuliga motorfordon. [11]
Bättre trafik med väginformatik. [17]
Ny kurs i trafikpolitiken + Bilagor. [26]
Banverkets myndighetsroll m.m. [33]
Enskilda vägar. [46]
En översyn av luft- sjö- och spårtrafikens tillsynsmyndigheter. [82]
Ny yrkestrafiklagstiftning. [93]
Nationell teleadresskatalog. [94]
Botniabanan. [95]
En körkortsreform [114]
Station Stockholm Nord. [118]
Spår, miljö och stadsbild i centrala Stockholm. [121]
Länsstyrelsernas roll i infrastrukturplaneringen. [142]
Ny kurs i trafikpolitiken. Delbetänkande om beskattning av vägtrafiken. [165]

Finansdepartementet

Kommuner och landsting med betalningssvårigheter. [12]
Budgetlag – regeringens befogenheter på finansmaktens område. [14]
Borgenärsbrotten – en översyn av 11 kap. brottsbalken. [30]
Översyn av skatteflyktslagen.
Reformerat förhandsbesked. [44]
Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst. [57]
Medborgerlig insyn i kommunala entreprenader. [67]
Några folkbokföringsfrågor. [68]
Utländska försäkringsgivare med verksamhet i Sverige. [77]
Översyn av revisionsreglerna. [79]
Skydd för sparande i sparkasseverksamhet. [81]
Ett nytt system för skattebetalningar. Del A.
Ett nytt system för skattebetalningar. Del B. Författningsförslag, författningskommentarer och bilagor. [100]
Från åkerlotter till Paradis – ett delbetänkande från Utredningen om universitetsfastigheter m.m. angående överlåtelser och tomträttsupplåtelser av vissa högskolefastigheter. [109]
Artikel 6 i Europakonventionen och skatteutredningen. [116]
Expertrapporter från Skatteväxlingskommittén. [117]
Lättnad i dubbelbeskattningen av mindre företags inkomster. [119]
Skatt på avfall. [139]
Sverige och EMU. [158]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – hur går det? [1]
Samverkansmönster i svensk forskningsfinansiering. [2]
Samordnad rollfördelning inom teknisk forskning. [20]
Reform och förändring. Organisation och verksamhet vid universitet och högskolor efter 1993 års universitets- och högskolereform. [21]
Inflytande på riktigt – Om elevers rätt till inflytande, delaktighet och ansvar. [22]
En strategi för kunskapslyft och livslångt lärande. [27]
Det forskningspolitiska landskapet i Norden på 1990-talet. [28]
Forskning och Pengar. [29]
Högskola i Malmö. [36]
Cirkelsamhället. Studiecirklars betydelser för individ och lokalsamhälle. [47]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Värden i folkhögskolevärlden. [75]
Sammanhållet studiestöd. [90]
TUFF – Teckenspråksutbildning för föräldrar. [102]
Att främja donationer till universitet och högskolor. [105]
Högskolan i Malmö – Slutbetänkande. [120]
Kunskapssyn och samhällsnytta i hantverkscirklar och hantverksutövande. [122]
Folkbildningens institutioner. [127]
Krock eller möte – Om den mångkulturella skolan. [143]
Tre rapporter om studiecirklar. [154]
Folkbildningen – en utvärdering. [159]
Livslångt lärande i arbetslivet – steg på vägen mot ett kunskapssamhälle. Ett diskussionsunderlag. [164]
Lärare för högskola i utveckling. [166]
Gymnasieutbildning för vissa ungdomar med funktionshinder. [167]

Jordbruksdepartementet

Offentlig djurskyddstillsyn. [13]
EU, konsumenterna och maten – Förväntningar och verklighet. [62]
Administrationen av EU:s jordbrukspolitik i Sverige. [65]
Effekter av EU:s jordbrukspolitik. [136]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktiv arbetsmarknadspolitik + expertbilaga. [34]
Grundläggande drag i en ny arbetslöshetsförsäkring – alternativ och förslag.[51]
Sverige, framtiden och mångfalden. [55]
På väg mot egenföretagande. [55]
Vägar in i Sverige. [55]
Hälften vore nog – om kvinnor och män på 90-talets arbetsmarknad. [56]
Medicinska undersökningar i arbetslivet. [63]
Arbetstid längd,förläggning och inflytande + bilagedel. [145]
En allmän och sammanhållen arbetslöshetsförsäkring. [150]

Kulturdepartementet

Från massmedia till multimedia – att digitalisera svensk television. [25]
Viktigt meddelande.
Radio och TV i Kris och Krig. [80]
Inför ett Svenskt kulturnät – IT och framtiden inom kulturområdet. [110]
Skyddet av kulturmiljön. En översyn av kulturminneslagens bestämmelser om byggnader och kulturmiljöer, prästgårdar, kyrkstäder och ortnamn. [128]

Näringsdepartementet

Kartläggning och analys av den offentliga sektorns upphandling av varor och tjänster med miljöpåverkan. [23]
Shaping Sustainable Homes in an Urbanizing World. Swedish National Report for Habitat II. [48]
Regler för handel med el. [49]
Kompetens och kapital + bilaga. [69]
Samverkan mellan högskolan och näringslivet. [70]
Elberedskapen. Organisation, ansvarsfördelning och finansiering. [78]
Samverkan mellan högskolan och de små och medelstora företagen. [89]

Närings- och handelsdepartementet

Ökad konkurrens i handeln med livsmedel. [144]
Elberedskapen. Författningsfrågor. [149]
Gruvorna och framtiden. [152]

Civildepartementet

Fritid i förändring.
Om kön och fördelning av fritidsresurser. [3]
Forskning för vår vardag. [10]
Attityder och lagstiftning i samverkan + bilagedel. [31]
Konsumentskydd på elmarknaden. [104]
Konsumenterna och miljön. [108]
Bevakad övergång. Åldersgränser för unga upp till 30 år. [111]

Inrikesdepartementet

Lokal demokrati och delaktighet i Sveriges städer och landsbygd. [71]
Den kommunala självstyrelsen och grundlagen. [129]
Kommunalförbund och gemensam nämnd – två former för kommunal samverkan. [137]
KO:s biträde åt enskilda. [140]
Bostadspolitik 2000 – från produktions- till boendepolitik + Särtryck + Bilaga [156]
På medborgarnas villkor – en demokratisk infrastruktur + bilagor. [162]
Översyn av PBL och va-lagen. [168]
Förnyelsen av kommuner och landsting. [169]
Kommunala förnyelseproblem.
En statsvetenskaplig betraktelse. Bilaga I. [169]

Statens offentliga utredningar 1996

Systematisk förteckning

Kommunerna och den statliga styrningen.
Bilaga II. [169]
Budgetpolitik. En studie av behovsbudgetering i två decentraliserade organisationer. Bilaga III. [169]
Konkurrensutsättning inom äldreomsorgen i Stockholms stad. Politisk-demokratiska aspekter. Bilaga IV. [169]
Förändringsmodeller och förändringsprocesser i kommuner och landsting. Några empiriska studier. Bilaga V. [169]

Miljödepartementet

Batterierna – en laddad fråga. [8]
Nationalstadsparker. [38]
Rapport från klimatdelegationen 1995.
Klimatrelaterad forskning. [39]
Precisering av handelsändamålet i detaljplan. [52]
Kalkning av sjöar och vattendrag [53]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 1 – En granskning. [73]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 1 – An Assessment. [73]
Svensk kärnteknisk tillsynsverksamhet.
Volym 2 – Faktaredogörelser. [74]
Swedish Nuclear Regulatory Activities.
Volume 2 – Descriptions. [74]
IT i miljöarbetet. [92]
Kärnavfall – teknik och platsval. KASAMs yttrande över SKBs FUD-Program 95. [101]
Miljöbalken. En skärpt och samordnad miljölagstiftning för en hållbar utveckling.
Del 1 och 2. [103]
Integrering av miljöhänsyn inom den statliga förvaltningen. [112]
Övergångsbestämmelser till miljöbalken. [147]
Hållbar utveckling i Sveriges skärgårdsområden. [153]
Omtankar om vattendrag
ett nytt angreppssätt. [155]

KUNGL BIBLIOTEKET STOCKHOLM