Lunds universitet
Statsvetenskapliga institutionen

STV 102
VT 2006
Handledare:
Håkan Magnusson

Ett förvaltningsmotiv i förändring

- En fallstudie av Simrishamn -

Henric Roosberg

Abstract

Den kommunala förvaltningen har sedan 80-talet undergått flera stora förändringar, flera för att anpassa den kommunala verksamheten till konkurrenskraftiga enheter som arbetar efter samma premisser som den privata sektorn. Ekonomismen eller new public management har slagit igenom i de flesta förvaltningsgrenar, det är bara en fråga om grad. Implementeringen visar sig oftast genom omvandlingen till resultatenheter med arbetsdelsfinansiering. Moroten för en god finansiering blir att locka nya brukare som för med sig sin arbetsdelsfinansiering, exempelvis skolpengen. Detta bidrar till att förvaltningar prioriterar fördelningen av resurser inom sitt verksamhetsområde så att de inom systemet för finansiering får bäst verkan. Detta är dock inte samma sak som en ur samhällsperspektivet optimerad användning av resurserna utan en för den enskilda förvaltningen satisfierande användning.

Uppsatsen visar på en trend inom Barn och utbildningsförvaltningen i Simrishamn i tendensen att gynna de verksamheter och enheter som är mest konkurrenskraftiga, årskurs 7-9 och gymnasieskolan.

Nyckelord: New public management, ekonomism, förvaltning, decentralisering, , resultatenheter,
Antal tecken: 57 160

Innehållsförteckning

1. Inledning s.4

1.1 Disposition s.4
1.2 Syfte Frågeställning s.4
1.3 Teori s.5
1.4 Metod s.5
1.5 Varför Simrishamn? s.7

2. Teoretiskt perspektiv s.8

2.1 Kommunal förvaltning och New Public Management s.8
2.1.1 Resultatenheter och det nya ansvaret s.8
2.1.2 Kritiken mot NPM och ekonomismen s.10
2.1.3 En liberal idé? s.11

3. Empiri: Lokallösningar och lokala problem s.12

3.1 Enheterna och ansvaret i Simrishamn s.12
3.1.1 Economy of scale och träslöjd i Borrby s.14
3.1.2 Finansieringen av enheterna s.14
3.2 Simrishamns problem s.15
3.2.1 Antalet emigrerande elever s.15
3.2.2 En sliten kommunal skola s.16
3.2.3 Det svåra med att göra sig av med en byggnad s.18
3.2.4 Demografisk kris i kommunen? s.18
3.3 Lokalutredningens lösningar och satsningar på Österlengymnasiet s.19
3.3.1 Satsningar på Österlengymnasiet s.19

4. Analys s.21

4.1 Anknytning till teori s.21
4.2 Slitaget per m^2 s.22
4.3 Utlokaliseringen av åk 7-9 s.23
4.4 Satsningar på Österlengymnasiet s.24
4.5 Resultat s.25

5. Slutsats s.26

5.1 Förslag till fortsatt forskning s.27

6. Litteraturförteckning s.28

7. Appendix s.29

1. Inledning

Alla aktörer eller förvaltningar är en del av en organisation eller struktur, det finns ramar för en förvaltning eller aktör inom vilken denna arbetar. Det är inom dessa ramar som ledarskap eller styrning sker. Om organisationen ändras, så ändras också ramarna och systemet för styrning och ledarskap. Ändras då också prioriteringarna och målen när ramarna ändras? Vilka nya motiv uppstår och hur måste en förvaltning agera för att överleva?

Ständigt hör man hur olika förvaltningar kommer ut med nya larmrapporter om hur illa det är ställt med det finansiella. Det krävs sammanslagningar, effektiviseringar och nya organisationsformer om man skall kunna fortsätta verksamheten. I detta mecka för organisationskonsulter och nytänkare skapas ständigt nya förutsättningar för den offentliga verksamheten. Dessa förutsättningar blir efter ett par år institutionaliserade och utgör den nya verkligheten för dem som arbetar inom dess ramar. Jag undrar vilka effekter en reform kan få på en verksamhet.

Jag ämnar skapa någon klarhet i hur en ny problematik växer upp i skolväsendet, nämligen *motivskiftet*. Inte problemet med konkurrensutsättning som självständigt fenomen utan hur systemet för konkurrensutsättning tvingar en kommunal förvaltning att prioritera annorlunda rörande de delar som inte är konkurrenskraftiga.

1.1 Disposition

Uppsatsen är uppdelad i fem kapitel; Inledning, Kommunal förvaltning och New public management, Empiri: Simrishamn idag, Analys och Slutsats. I *Inledningen* redogörs för syfte, teori och metod. *I Teoretiskt perspektiv* redogörs för utvalda delar av tidigare forskning och huvuddragen i New public management. *I Empiriavsnittet* redogörs för kontexten för analysen samt de i aktuella förhållandena i Simrishamn. I *Analyskapitlet* operationaliseras de indikatorer som framkommit i *Empirin* till analysen beskriven i metod. Slutligen ges svar på hypotes i kapitlet *Slutsats*.

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att belysa ett relativt nytt problem för den svenska förvaltningen. Kritik av konkurrensutsättning och ekonomism är förvisso ett ganska vanligt inslag i mycket kurs- och referenslitteratur men jag ämnar precisera den något genom att belysa den på lägsta möjliga nivå genom en fallstudie. Detta begränsar mig något i min rätt att generalisera men eftersom jag kommer att påvisa att fenomenet i stort sätt är ofrånkomligt så kan jag påstå att undersökning strävar efter att beskriva ett fenomen som sträcker sig utanför fallstudiens geografiska begränsning, Simrishamns kommun. Jag har valt en empirisk frågeställning;

- Har övergången till resultatenheter och skolpeng ändrar motivet för planeringen av skolans verksamhet?

1.3 Teori

Min teori om huruvida övergången från den traditionella anslagsbaserade finansieringen till skolpeng och resultatenheter skapat nya motiv inom förvaltningen bygger på Göran Arvidssons (Rolf Lind red. 2002) tankar om en organisations existensmotiv. Arvidsson menar att existensmotivet för en organisation är beroende av om organisationen är privat eller offentlig. Den privata söker ekonomiska vinster och använder sin organisation som ett medel för detta emedan den offentliga förvaltningens primära uppgift är att utefter ett uttryckt samhällsbehov utföra ett arbete där följaktligen produktionen står i centrum (Arvidsson, 2002. s.340). Detta innebär följaktligen att aktörerna inom en offentlig organisation som skall verka som en privat organisation för omvandlingen måste omvärdera sitt system för resursfördelning inom sitt fält.

Min hypotes är att omvandling till konkurrensdugliga resultatenheter ändrar Barn och utbildningsförvaltningens prioriteringar då det gäller att fördela resurser mellan sina skolor. Istället för att fördela dem enbart efter behov så fördelas de så att de delar som är mest kapabla att konkurrera får mest resurser. Detta beror på utformningen av systemet för finansiering.

Det blir alltså andra motiv för förvaltningen än under de traditionella formerna, ekonomisk ”vinst” blir ett nyckelbegrepp. Nyckeln till en förståelse av mitt resonemang är att alla agerar inom en organisation och försöker prestera så väl som möjligt inom denna, och att det är utformningen av organisationen som avgör om dessa leder till en samhällsmässig vinst eller enbart en lokal.

På det sätt som detta utgör ett samhällsproblem är min förställning att en kommunal förvaltningsgren svårligen kan gå med vinst när denna tas ur den gemensamma svenska kassan, via kommunen som ombud. De vinster som görs är bara i jämförelse med andra enheter, och kan därför endast symbolisera en aktörs administrativa resurshantering och inte nödvändigtvis *samhällsvinsten*.

Med ”mest konkurrenskraftiga” menas de skolor som kan locka till sig elever från andra kommuner och ta med sig den andra kommunens skolpeng. Jag utgår från att den gruppen av elever som ”emigrerar” i första hand är elever i årskurs sju till årskurs tre på gymnasiet.

1.4 Metod

I min uppsats gör jag en teoriprövande fallstudie som består både av en statistisk analys samt en kvalitativ analys av de samtalsintervjuer som jag utförde med chefen för BUN- Göran Nydahl, Utvecklingsledaren på BUN- Sven Weitner , Staffan Andree- Rektorn för skolenhet syd, Jan-Erik Månsson- Rektorn på Österlengymnasiet samt rektorn för Jonnebergsenheten- Henrik Magnusson.

Det är enligt mig viktigt att teoriprövande fallstudie visar på tydligt redovisade förhållanden och nyckeltal och inte enbart förlitar sig på intervjuer eller tidigare litteratur. Min ambition är att göra en tydlig beskrivning av kontexten inom vilken förvaltningen agerar, vilka problem och förutsättningar den ges av systemet och hur detta gestaltar sig i verksamheten.

Den statistiska delen bygger primärt på Simrishamns kommuns egen lokalutredning vilken beskriver de aktuella finansiella nyckeltalen samt förslag till åtgärder rörande lokalnyttjandet i kommunen (Bilaga 1). Övrig statistik kommer

från kommunförbundets databas samt Statistiska Centralbyrån (SCB). Jag anser att källorna både är relevanta och tillförlitliga i egenskap av att visa korrekta siffror och förhållanden. I samtalsintervjuerna måste givetvis bedömningssättet vara mer godtyckligt och behandlas därför lite mer försiktigt.

Den statistiska analysen kommer att söka bland de finansiella nyckeltalen efter indikatorer som påvisar att större satsningar görs på de delar av verksamheten som är mest inkomstbringande.

Som nämnt i teoriavsnittet innebär detta att jag i operationaliseringen letar efter en proportionellt större satsning på i första hand gymnasieskolan och 7-9 skolorna. Att skolan har elever från årskurs sju och uppåt är alltså min teoretiska definition på konkurrenskraftiga utbildningsenheter. Indikatorer på att min hypotes äger riktighet är som följer:

- Gymnasieskolan samt 7-9 skolorna har ett mindre eftersatt underhåll per m2
- Att de förslag som redovisas i lokalutredningen visar på goda resultat ifall kommunen satsar på att utveckla ”gränsskolorna” till 7-9 skolor trots att dessa skolor är i proportionellt dåligt skick.

I samtalsintervjuerna letar jag efter, förutom detsamma som till min statistiska analys, efter följande indikatorer:

- En vilja hos BUN att de skolorna med bäst geografisk förutsättning för att locka elever utifrån skall ha årskurser upp till 9.
- Att rena ekonomiska satsningar gjorts på Österlengymnasiet och att fler planeras, detta trots larmrapporten om brist på pengar.
- Att Österlengymnasiet prioriterar utbildningar som kan locka elever utifrån.

Valet av statistisk analys beror på den stora tillgången till material både från lokalutredningen och från kommundatabasen. Dock är antalet analysenheter så pass få att jag anser det är en nödvändighet med de komplimenterade samtalsintervjuerna för att få ett aktörsperspektiv på kontexten beskriven av statistiken. Då alla resultatenheters chefer, av olika anledningar, inte kunnat bli hörda kommer den generaliseringen ske att de tillfrågades svar kommer att stå för aktörsperspektivet i kommunen. Då både chefen för gymnasiet, det ena högstadiet och skolenhet Syd har kommit till tals menar jag att det ger tillräckligt med underlag för att kunna teckna de bilder jag gör.

Jag har avgränsat uppsatsen till att röra endast finansiella nyckeltal, vilket skick skolorna är i och aktörsperspektivet, dels på grund av utrymmesbrist men primärt på grund av svårigheten att finna tillförlitliga nyckeltal för att beskriva skolans utbildningskvalitet, jag kommer således använda byggnadernas skick för att representera vilka skolor som är mest prioriterade. Stödet för detta antagande är den stora skillnaderna i det eftersatta underhållet. Den övriga avgränsningen rör den normativa delen av ämnet, huruvida det är omoraliskt att konkurrensutsätta skolan. Uppsatsen skall heller inte uppfattas som en budgetanalys eller som en utredning av direkta organisatoriska förhållanden. Uppsatsens gör alltså enbart anspråk på att påvisa hur en kommun ändrar motivet (variabeln) för hur man lägger upp sin verksamhet.

1.5 Varför Simrishamn?

Mitt val att skriva om Simrishamns kommun bygger på tre orsaker. För det första är Simrishamns kommun en normalstor kommun med ca 20 000 invånare vilket gör det till en ganska genomsnittlig kommun och därför tacksam i fråga om generaliseringar. För det andra har Simrishamn en självuttalad kris när det kommer till både antalet skolor i kommunen och i vilket skick dessa är i. Kommunens egen lokalutredning ligger till grund för mycket av min uppsats. För det tredje hittar uppsatsens författare obehindrat runt stortorget.

2. Teoretiskt perspektiv

2.1 Kommunal förvaltning och New Public Management

Sedan slutet av 80-talet har en ny organisationsmodell slagit rot i Sverige, New Public Management. Idén sprider sig över ett vitt spektrum och är ingalunda en avgränsad eller specifik samling recept på organisationsstruktur. En beskrivning, hellre än organisationsmodell kanske är att NPM är en idéströmning. Konceptet omfamnades inledningsvis främst av Storbritannien, Australien och Nya Zeeland, men har idag ett stort inflyttande på organisationen av den svenska förvaltnings- och myndighetsstyrningen (Montin 1996 s12ff).

Översiktligt riktar sig NPM eller ekonomismen åt att få förvaltningen att verka mer som ett privat företag och att ”sudda ut” gränserna mellan privat och offentlig verksamhet. De gemensamma dragen mellan förvaltning och privata företag är, enligt NPM-förespråkarna, tillräckliga för en gemensam lagstiftning och reglering (Christiansson, 2005, s14ff). Målet blir helt enkelt att överföra en stor del av styrning och planering från staten, kommunen, landstinget eller motsvarande till mer marknadsanpassade element, må vara offentliga som privata. Detta minskar de statliga utgifterna och skall enligt förespråkarna leda till högre produktion samt kostnadseffektivitet. Montin betonar bland annat den om inte annat stora symboliska skillnaden, från *policy* till *management*.

> ” Det implicerar en avpolitisering av offentlig verksamhet men kan också karaktäriseras som en förflyttning av politiska avgöranden om balansering av behov och resurser från politiska forum till professionella grupper eller andra enheter som inte befolkas av politiker. ” (Moltin 1996 s.12)

Det klassiska åskådliggörandet brukar utgöras av en matris uppvisande en verksamhets delmoment, reglering, finansiering och produktion. Den idag vanligt förekommande mixen med privat produktion finansierat och reglerat av staten kan föreställas av exempelvis en friskola eller privatläkare. Detta, som är att betrakta som nya samhällsfenomen leder till organisationer som är ”*blandformer, hybrider och bastarder*” (Christiansson, 2005, s15).

2.1.1 Resultatenheter och det nya ansvaret

En av de mer framträdande och dagsaktuella organisationsreformerna som idag genomsyrar förvaltningen är omvandlingen och decentralisering av tidigare centralt, anslagsbaserade verksamheter till resultatenheter. Decentraliseringen för med sig ett ansvar neråt i organisationen både för uppfyllandet av verksamhetsmålen och för att så sker inom de givna ekonomiska ramarna” (Moltin 1996 s.18) .

På kommunal nivå innebär detta att flera av de tunga åtagandena såsom skola, och äldrevård skall verka utefter samma premisser som privat verksamhet lyder under. Detta gäller både risken att bli bortvalda vid kommunala upphandlingar samt medborgarens/kundens rätt att välja ett alternativ efter eget huvud. Beställar/utförar-modellen och andra modeller för konkurrensutsättning

innebär som nämnt ovan möjligheten för ett privata bolag att förekomma det kommunala alternativet genom att erbjuda bättre villkor (Röttorp, Hedelin. 1995 s.14). Upphandlingsprocessen regleras i *Lagen om offentlig upphandling* (LOU).

I enlighet med rörelsen att utforma kommunens verksamhet till konkurrenskapabla delorganisationer skapas *resultatenheter*. I sin storlek och åtagande är dessa bättre anpassade för utmaningar från privata företag. I och med den vertikala ansvarsförskjutningen inom förvaltning blir detaljstyrning både svår och hämmande, med decentraliseringar följer därför också reformer av metoder för styrning och reglering såsom mål eller kontraktsstyrning.

Den del av den kommunala verksamheten som sedan slutet av 80-talet varit mest mottaglig för reformer i riktning mot resultat och målstyrning har varit barnomsorgen. Den explosionsartade utvecklingen inom den kommunala barnomsorgen i tendensen att övergå till mål och resultatstyrning spelar från 18% av rikets kommuner år 1988 till 75% år 1995 (Moltin 1996 s.16, Statskontoret 1996a).

Resultatenhetens grund kan som tidigare nämnt definieras som en enhet med X personal och X resurser, vilket får i uppdrag (eller gör så på eget bevåg med stöd i lag, exempelvis friskolor) av en politisk organisation att utföra ett arbete. Resultatenheten har ett eget budgetansvar och verkar självständigt i förhållande till uppdragsgivaren. De ekonomiska medlen tillförs i förhållande till målet och är i regel istället för regelrätta anslag resurser fördelade i förhållande till antalet arbeten som skall utföras. Exempelvis skolpeng per elev, vårdpeng per åldring, peng för underhållen m^2 av stadsparken eller per portion lunch serverad på Arlövs allmänna förskola. Det är sedan upp till resultatenheten att tillse att målet kan uppfyllas och att de resurser som tilldelas per arbete täcker både personalkostnad och själva produktionen. Härvid ges ett helt nytt ansvar till kökschefen på Arlövs skola. Denna har ensamt ansvar inte bara för konsistensen på den kokta torsken och blodkorven utan även för att budgeten och personalfördelningen är så effektivt upplagd som möjligt.

En bidragande teoribildning inom området är att pengarna måste synas och *ju fler som ser dem ju fler tänker på dem,* eller alternativt att det är aktörerna på låg nivå som kan effektivisera sin verksamhet bäst (Rövik, 1998. s.232). Christiansson tar upp problematiken runt filosofin runt *the economic man* eller tilltron till att aktören, given friheten att göra självständiga val och lösningar, skall maximera sitt arbete och sin lönsamhet. Idén om the economic man bygger på att denna känner till konsekvensen av alla sina handlingar och att hennes verksamhets mål är tydliga och fullständiga, det råder begreppsmässigt *fullständig målrationalitet.* Emellertid är fallet, enligt Christiansson, sällan sådant i offentliga organisationer där ett flertal olika hänsyn skall tas. Vidare menas att den bristande kunskapen om handlingsalternativ och information som utgår till enheten bidrar till en *begränsad rationalitet* med resultatet av en *satisfiering* före *optimering*. Detta innebär inte att målen inte uppfylls utan helt enkelt att det stannar därvid. I polemik med the economic man refererar Christiansson till Herbert Simons *"*the administrative man*", som tillika agerar rationellt, men endast inom sin organisationsstruktur* (Christiansson, 2005, s35ff).

Den traditionella ansvarsnormen har tidigare legat på fasta formella organisationer och ansvar för misslyckanden krävdes högt upp i hierarkin. Den Weberska formella organisationen är i högre grad opersonlig och bygger på ett rutinförfarande i processerna. Den nya management-vågen sätter formellt lägre chefer i en mer avgörande position såsom i exemplet med kökschefen i Arlöv

(Christiansson, 2005, s36). Avskiljningen mellan de båda modellerna är i praktiken allt utom glasklara utan är just ett verktyg för en illustration. Dock rör det sig i regel inte om en artskillnad av reformer inom den kommunala förvaltningen utan en gradskillnad.

Givet att detaljstyrning och realtids- kontroll kommer att överlåtas åt de ansvariga för den direkta verksamheten, kommer kommunens efterhandskontroll ges ett större utrymme då den de facto utgör den enda riktiga uppföljningsmöjligheten. Detta innebär att kommunen måste finna dugliga nyckeltal för att beskriva resultatenhetens arbete. Detta är givetvis inte helt enkelt då en verksamhet kan verka över ett ganska brett fält med flera svårmätta moment. För att beskriva en skolas framgång i sitt arbete finns exempelvis nationella prov i respektive kärnämne, slutbetyg kontra medelvärdet i riket, trivselenkäter, anmälda brott eller fall av mobbning och skadegörelse på lokalerna, men mer svårfångade värden i skolan är själslig mognad, insikt, etik, social kompetens, samarbetsförmåga och analytiskförmåga utöver det som krävs för att spetsa ett nationellt prov. Detta är i mina ögon det som Christiansson menar med problematiken runt *satisfiering före optimering;* att det är, om inte ogörligt, så närmast omöjligt att beskriva en människas utveckling med hjälp av enbart nyckeltal och att systemet därför inte fullt beskriver de mål som rent normativt förväntas uppfyllas av exempelvis ett läroverk.

Ett historiskt exempel som jag inte bemödat mig att verifiera och som därmed lika gärna kan behandlas som en galghumoristisk skröna är de sovjetiska fem-års-planerna för industrin. Skrönan förtäljer om att sängfabriken X fått i uppdrag att producera ett *visst antal tonnage* sängar. För att klara av målet beslöt chefen för fabriken att tillverka sängarna i bastant stål, vilket gjorde att antalet tonnage förvisso uppfylldes men att sängarna var för tunga för att transporteras eller vara till någon nytta. Jag ämnar inte ge detta något analytiskt värde men det kan få illustrera den historiska problematiken vid att ge felaktiga nyckeltal för utvärdering.

2.1.2 Kritiken mot NPM och ekonomismen

Kritiken mot NPM eller ekonomismen har kommit från flera håll och har ofta använt sig av argumentation rörande maktförflyttningar från politiker till företagare och den nya tjänstemannarollen. Förutom att man på en praktisk nivå kan föra resonemang om den absolut effektivaste organisationsformen eller huruvida människan är en rationell varelse, bör en mer övergripande fråga ställas. *Kommer verksamheten att bete sig annorlunda med de nya förutsättningarna?*

Ett företag drivs i regel för att vara lönsamt, verksamheten är ett verktyg för att göra en vinst. De områden som är lönsamma exploateras och de områden som inte är lönsamma byts ut mot ett mer lönsamt. I den offentliga verksamheten är det tvärtom just produktionen som är målet, det måste finnas sjukhus, skolor och miljöstationer. Det finns, kanske lite krystat, i sig inget lönsamt med att tillhandahålla en sjöräddningshelikopter. Det är alltså mellan privat och offentlig verksamhet *verksamhetsmotivet* som varierar (Arvidsson, 2002. s.340).

”Den offentliga organisationen har tillkommit genom ett beslut i politisk ordning, och den fortsätter att existera så länge inget beslut om upphörande har fattats. Motivet för att inrätta och behålla en förvaltning kan variera, men legitimitetsgruppen är ytterst en i politisk ordning sanktionerad samhällsuppgift. Att företag har affärsidéer och förvaltningar verksamhetsidéer är ingen tillfällighet (Arvidsson, 2002. s.340).”

Arvidsson menar vidare att det ligger i företagets natur eller möjligtvis plikt att, gentemot aktieägarna, lägga upp sitt arbetsfält så att vinst uppnås och att det, ur samhällsperspektivet, är denna vinst som skall betala för den icke vinstgivande men nödvändiga verksamheten, förvaltningen (Arvidsson, 2002. s.340). Den av förespråkarna självklara likheten mellan offentliga och privata organisationer kan också ifrågasättas via premisserna för finansieringen; emedan ett företag bygger på ”frivilliga” transaktioner mellan kunder, leverantörer och företaget bygger finansieringen av förvaltning och myndigheter på en av medborgaren i lag föreskriven skyldighet eller plikt. Finansieringen av förvaltningsarbetet är inte heller ett köp av alla skattebetalare utan en fördelning av resurser för allmännyttan, inte nödvändigtvis en ömsesidig nytta. Det är exempelvis inte alltid användaren av socialtjänstens nyttigheter som varit huvudfinansiärerna för verksamheten (Arvidsson, 2002. s.342ff).

Min uttolkning av Arvidssons kritik är att det föreligger en risk vid att jämställa privat och offentlig verksamhet eftersom deras motiv skiftar. Inte för att företagare är ondsinta utan för att det är vinstintresset som kommer att styra och att mindre lönsamma verksamheter kan bli förbisedda eller oinitierade, trots att de kan utgöra vitala samhällsfunktioner. Det blir alltså ett, i Arvidssons ögon, förändrat motiv för offentlig verksamhet. Man kan även dra paralleller till Christianssons kritik av *the economic man*, att det endast är målen för den specifika verksamheten som kommer att uppfyllas och inte det för samhället i sin helhet optimala skeendet.

2.1.3 En liberal idé?

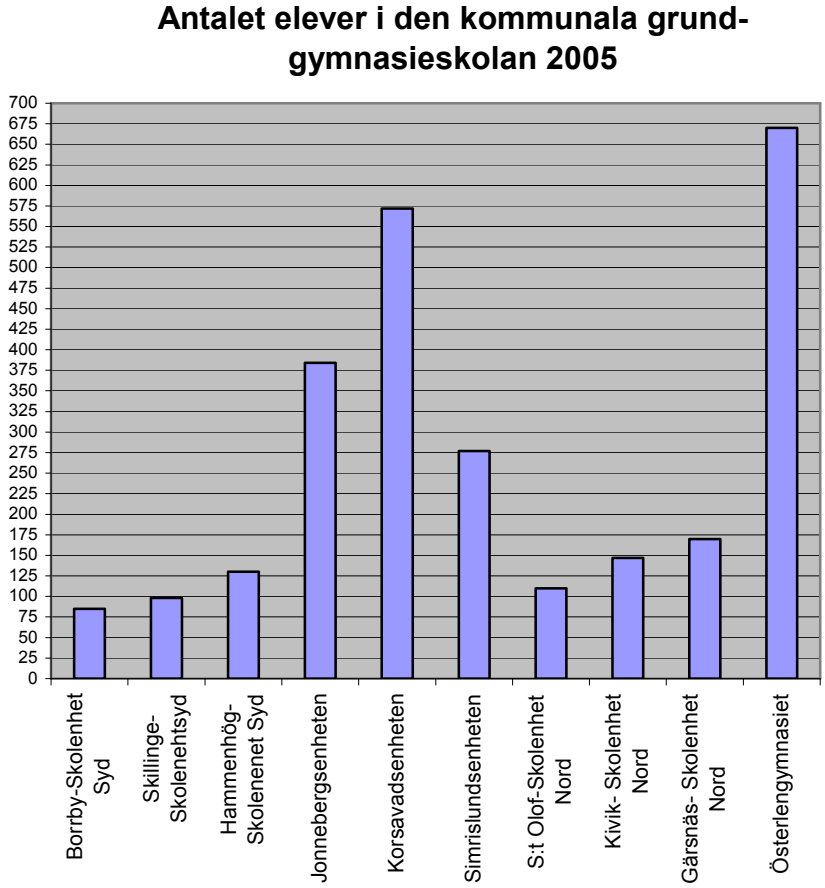
Det stora genomslaget i Marget Thatchers Storbritannien och i Australien samt Nya Zeeland talar för en koppling till liberala idéer. Det minskade statliga åtagandet samt nedmonterandet av statliga monopol och möjligheter för privata företag att driva verksamhet på samma villkor som kommun och landsting ger för handen att det, om inte annat, är de liberala aktörerna som varmast omhuldat konceptet. Även i Sverige fick, som nämnt ovan, reformerna av den kommunala förvaltningen ett rejält uppsving i början av 90-talet, vilket också tyder på en koppling till liberala aktörer. Men fröna såddes långt innan under socialdemokratiskt styre (Motin 1996. s.12ff).

Det skiljer något mellan borgliga och socialistiska kommuner i tendensen att anamma olika varianter av marknadsanpassad kommunal produktion under början av 90-talet. Beställar/utförarmodellen användes i både socialdemokratiska som moderata kommuner emedan kundvalsystemet främst förknippas med moderata kommuner (Motin 1996. s.17ff). För dags dato exempel se bilaga 1.

3. Empiri: Lokallösningar och lokala problem

3.1 Enheterna och ansvaret i Simrishamn

Simrishamns kommunala skolverksamhet är sedan år 2003 indelad i resultatenheter (Göran Nydahl). Enheterna skiftar mellan att innefatta en större skola till ett flertal mindre byskolor, flera av enheterna innefattar även barnomsorg vilka jag lämnar därhän. Läsåret 2004-2005 gick totalt 1973 elever på grundskolan och 670 elever på gymnasiet. Fördelningen av eleverna är som visas nedan i fig1 skiftande beroende på att på enhet Nord och Syd består av byskolor (Lokalutredning s.5 www3.).



(Fig 1. Elevantalet enligt Simrishamns lokalutredning s.5, www3.)

Förutom de kommunala skolorna finns det i kommunen två friskolor, Nils-Holgerssonskolan i Simrishamn och Sofiaskolan i Rörum. Dessa två 0-9-skolor har sammanlagt 245 elever.

Simrishamns första försök med resultatenheter var 1991 och gällde då enbart barnomsorgen som på den tiden inte var integrerad med skolverksamheten utan var en självständig förvaltning. År 1995 sammanfördes Barnomsorgen med skolverksamheten och BUN fick sitt nuvarande ansvarsområde (Sven Weitner).

Resultatenheterna är ansvariga inför Barn och Utbildningsförvaltningen vilken i sin tur är ansvarig inför Barn och Utbildningsnämnden, den politiska förankringen i organisationen. Resultatenheterna har dock eget budgetansvar och chefen på respektive enhet är ansvarig för personalfrågor, undervisning, skolbespisning och införskaffning av inventarier och undervisningsmaterial.

Chefen på respektive enhet sköter själv personalfrågor och sin enhets organisation utan inblandning från högre ort. Enhetens budget- under/överskott förs med till nästa år vilket ger chefen både nya möjligheter och svårigheter jämfört med det gamla anslagssystemet (Göran Nydahl- Magnus Henriksson).
I den av *Trygghetsfonden för kommuner och landsting* år 1994 publicerade rapporten beskrivs karaktärsförändringen för chefen i den nya organisationen som följer:

"[…] Att ha ansvar för en handling innebär att den eller de ansvariga kan förvänta sig gillande och kanske belöning om handlingen lyckas men får räkna med klander eller bestraffning om den misslyckas. Ansvar förväntas normalt åtföljas av befogenheter, dvs. formell rätt att fatta de beslut som behövs för att handling skall kunna utföras". (Johansson-Kronwall-Jansson-Lindström. 1994, s.69)

Givet det faktum att budgetens underskott och överskött medföljer organisationen kan jag sluta mig till att Trygghetsfondens tankar väl beskriver förhållandet även i Simrishamn. I intervjun med Jonnebergsenhetens chef Magnus Henriksson får jag bilden av både fördelarna och nackdelarna med den vertikala ansvarsförskjutningen.

" Det är ett tydligt system, det [systemet för enhetens finansiering] kan givetvis upplevas som både rättvisst och orättvist. Jag tycker det är bra. Det var givetvis mindre ångestfyllt innan. Det ligger ju ett annat ansvar på en i det här systemet.[…] Det fungerar ju mer som på ett företag nu. Jag tycker att det fungerar bra." (Magnus Henriksson)

Det råder ingen tvekan om att det är ett uttalat mål av majoritetsgruppen i Simrishamn att konkurrensutsätta förvaltningsdelar även utanför skolan och göra förvaltningen mer marknadsanpassad. På Simrishamns moderaters hemsida redovisas vilka mål som majoritetsgruppen, Moderaterna, Centerpartiet, Folkpartiet, Österlenpartiet, Sjukvårdspartiet och Kristdemokraterna, uppnått under perioden 2003-04:

" […]Vi har infört skolpeng inom barnomsorg och skola. Det innebär att alla barn/elever är lika mycket värda. Verksamheten organiseras efter de ekonomiska förutsättningar som barn och elever medför till skolenheterna. Genom skolpengsystemet har flertalet ekonomiska beslut kunnat decentraliseras till skolenheterna. Detta gör det möjligt för varje enhet att organisera verksamheten på det sätt den finner bäst såväl ekonomiskt som kvalitetsmässigt.

[…]Vi har lagt ut kommunal verksamhet på entreprenad.[…] Vi tror inte att kommunen alltid är den som är bäst på att driva kommunal verksamhet. Det är fortfarande kommunen som ansvarar för finansieringen. De enskilda kommuninvånarna har samma insyn i en entreprenad som i traditionell kommunalt driven verksamhet. Många entreprenörer har möjlighet till kortare beslutsvägar och därmed större inflytande för sin personal. Det finns många exempel som visar att entreprenader på sikt både är billigare och kan ge högre kvalité i verksamheten." ("Detta har vi gjort." Bilaga 1. 0601511)

3.1.1 Economy of scale och träslöjd i Borrby

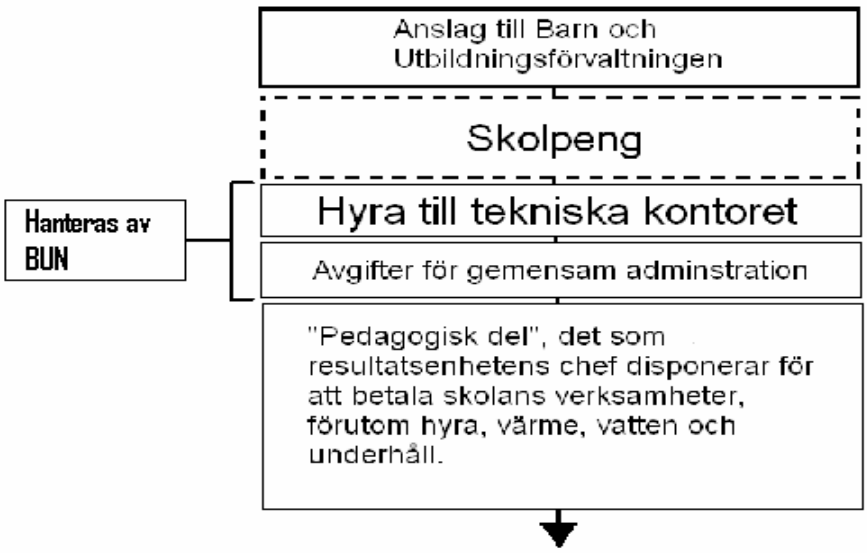
Det är givetvis ett problem för de små skolorna i Skolenhet Nord och Syd att det lilla elevantalet på respektive skola inte gör nyttjandet av vissa lokaler och lärarresurser effektivt. På en skola med 100 elever uppdelat i 3-4 klasser har det tidigare funnits både gymnastiksal, trä och syslöjdsalar, detta trots att de kanske bara utnyttjats vid ett mycket litet antal klocktimmar. Svarvar, slipar, symaskiner med sicksackförmåga, nåldynor och borrmaskiner står oftast orörda i lokaler som ändå måste underhållas och värmas upp. Skolenhet Syd flyttar därför elever från Skillinge och Hammenhög till Borrby för att ha slöjd där. Detta innebär givetvis att skolorna kunnat stänga ner slöjdsalar i både Skillinge och Hammenhög utan att för den saken överbelasta den kvarvarnade salen. Till de tomma salarna har istället byarnas bibliotek flyttats (Staffan Andree).

Liknande lösningar har gjorts med språklärare så att enheten själv disponerar över språklärare och kan samla eleverna i mer ekonomiskt hållbara formationer än vad som hade varit möjligt om undervisningen hade skett med en för den enskilda skolan tyngande lärarresurs (Staffan Andree). *Andree menar vidare att skapandet av resultatenheter har gjort att större inköp av material och inventarier har kunnat samordnas inom enheten och möjliggjort en effektivisering därav.*

Detta exempel på ”småskalig stordrift” påvisar en påtaglig möjlighet för kommunen att sänka kostnader och öka produktionen per krona inom sina enheter, i synnerhet torde detta gälla de två byskolesammanslutningarna.

3.1.2 Finansieringen av enheterna

Som nämnt ovan finansieras skolan genom att BUN fördelar resurser till enheterna per elev och månad som eleven är skriven på en enhet (Göran Nydahl). Viktigt att notera är att det *inte* är beroende på vilken skola inom enheten eleven väljer att gå. Det är alltså som i fallet med slöjdsalen i Borrby enhetschefens beslut hur denna fördelar resurserna inom enheten. *Med andra ord kan skolpengen för en elev på Hammenhögs skola betala en del av lönen för slöjdläraren i Borrby. Däri ligger den ökade administrativa friheten för chefen.*



(Fig 2. Systemförklaring av Göran Nydahl)

Inledningsvis ges ett anslag till Barn och utbildningsförvaltningen utifrån de beräknade kostnaderna för skolverksamheten. Därefter slås de sammanlagda lokalkostnaderna för hyra och underhåll ut på samtliga skolenheter och en ”genomsnittskostnad” sätts. Genom en transaktion till en annan kommunal resultatenhet, Tekniska kontoret, förs då dessa medel över till dennes budget för att täcka omkostnaderna för skolans lokalnyttjande. I dessa kostnader ingår förpliktelsen att tillse att lokalerna håller överenskommen standard och att funktionen på exempelvis element och motsvarande fungerar. Därefter dras de gemensamma kostnaderna för el och vatten av från den samlade summan av alla skolpengarna.

Slutligen dras pengar för att betala för den delen av enheternas administration som är gemensam (Göran Nydahl- Sven Weitner).

Den del som kvarstår är den ”pedagogiska delen” vilket är det kapital som tillkommer enhetschefen att disponera på sin verksamhet. Detta är också den rörliga delen av finansieringen. Eftersom lokalerna står kvar oavsett antalet elever och att underhållskostnaderna inte nämnvärt påverkas av elevantalet blir den summan som dras av för hyra, el, värme, underhåll och gemensam administration konstant. Eftersom denna dras centralt från den samlade potten av skolpengen blir det just den pedagogiska delen som sjunker när skolledare talar om resursbrist.

Skolpengens storlek varierar något mellan förskolenivå och gymnasial nivå. Den pedagogiska delen av skolpengen uppgår normalt sett till ca 80% (Göran Nydahl). En enhetschef får alltså större anslag genom att ha fler elever.

Skolpengen per elev såsom fastställd för Simrishamns kommun:

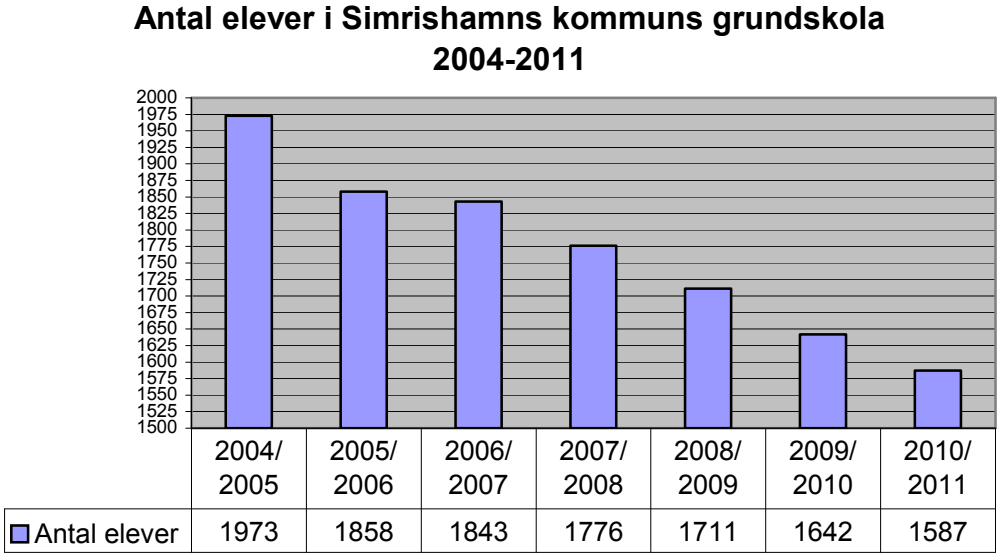
Anslags Terminsvis:	**Kommunala skolan:**	**Friskolor:**
Förskolan:	20 000 kr	20 100 kr
Åk 1-3:	23 150 kr	23 250 kr
Åk 4-6:	25 500 kr	25 600 kr
Åk 7-9:	27 850 kr	27 900 kr
Gymnasieskolan:	Beroende på program	Beroende på program

(Fig. 3. BUN:s siffror)

Exempelvis kostar en från en annan kommun till Simrishamn förlorad elev, från förskolan till årskurs nio, sammanlagt 504 000 kr i skolpeng.

3.2 Simrishamns problem

En organisation av en kommunal skolverksamhets storlek försöker givetvis få planeringen att vara så långsiktig som möjligt. Detta gäller i synnerhet vilket antal elever som verksamheten kommer att omfatta i framtiden. Den sortens ungerfärliga mätningar grundar sig på antalet barn i kommunen. Den naturliga begränsningen är att man svårligen mäter barn som inte är födda eller påtänkta vilket ger grundskolan maximalt sju års förvarning innan barnet skall börja på någon av skolorna. Motsvarande siffra för gymnasiet blir givetvis sexton år. I de uträkningar som av BUN och Tekniska kontoret har sammanställts syns en kraftig minskning av antalet elever i grundskolan de närmsta sju åren.



(Fig 4. Lokalrapporten s.5 www3.)

Minskningen i gymnasieskolan spelar från 670 elever år 2004/05 till 481 elever år 2011/ 2012. I grundskolan är minskningen 386 elever mellan åren 2004 till 2011. Detta innebär en minskning av antalet elever för grundskolan med ca 20% samt ca 28% för gymnasiet. BUN-chefen sammanfattar problematiken med att det föds för få barn (Göran Nydahl).

Systemet för finansiering av skolverksamheten bygger som nämnt ovan på antalet elever på respektive enhet. En minskning av avtalet elever med 20% innebär att grundskolan kommer att få fortsätta betala de fasta lokalkostnaderna och kostnaderna för administration men att en större del av den pedagogiska delen av skolpengen kommer att försvinna. Översiktligt är 386 elvaåringar gånger en termin á 25 500 kr lika med 9 843 000 kr varav 20% skulle gått till underhållet, alltså 1 968 600 kr, en summa som nu måste tas av de resterande elevernas skolpeng.

3.2.1Antalet emigrerande elever

Ett stort problem för Simrishamns kommun är också det stora svinnet av folkbokförda elever till andra kommuners skolor, främst till grannkommunerna. Enligt BUNs siffror gick vårterminen 2006 100 elever på kommunala grundskolor i andra kommuner och 22 elever på 0-9 friskolor i andra kommuner. Därtill går 245 elever på 0-9-friskolor inom Simrishamns kommun (Nils-Holgerssonskolan i Simrishamn och Sofiaskolan i Rörum precis söder om Kivik). Dessa 367 elever erhåller alla skolpeng betald av BUN. Gymnasieskolan har förlorar 240 elever till andra kommuner vilkas skolpeng betalas av BUN.

Skolpengen för en gymnasieelev är vida beroende på vilken typ av program eleven går på. Det skiftar mellan ca 50 000 kr/ termin för ett billigare program till exempelvis naturbrukprogram som kostar 151 000 per år. Till Simrishamn lockar dock grundskolan i sin tur 23 elever, emedan gymnasieskolan lockar 56 elever.

3.2.2 En sliten kommunal skola

I Lokalrapporten redovisas en redan i dagsläget dyster bild rörande det skick som kommunens skolbyggnader är i. Det sammanlagda eftersatta underhållet på skolorna uppgår till 68 400 000 kr inom grundskolan och gymnasiet, inom barnomsorgen räknar det eftersatta underhållet 9 300 000 kr. Sammanlagt saknar följaktligen Tekniska kontoret 77 700 000 kr för att få skolans och barnomsorgens byggnader i det skick som förväntas av dem (Lokalutredningen s.22ff. www3.). En målande beskrivning av sina lokaler ges av en dyster Magnus Henriksson, och Staffan Andree.

”Det är inte kul att visa skolan för besökare eller nya lärare, det ser inte fräscht ut. Det behövs målas, stuprännor läcker och hänger snett, trasiga fönster, alger på väggar och tak, trasiga trappor. Utemiljön skall vi inte tala om, det är ogräs överallt och förväxta buskar. Det är jobbigt att gå runt i en sån miljö och det påverkar en psykiskt” (Magnus Henriksson).

”De hindrar ju byggnaderna från att rasa men det är allt. Det är en massiv kapitalförstöring efter hand. […] Det är lokaler byggda för en verklighet som fanns för 50 år sedan, det är inte så vi undervisar längre.” (Staffan Andree)

”Smällen kommer snart om vi inte gör någonting”(Göran Nydahl)

”Skolans lokallösningar är dåligt anpassade till den nya pedagogiken, det behövs mer öppna planlösningar för blandad verksamhet, och mer små rum där smågrupper kan arbeta”(Göran Nydahl)

I lokalrapporten framhävs vidare att i och med minskningen av antalet elever kommer antalet m^2 per elev att bli 22,9 år 2011 emedan det generella målet är 9-14 m^2 per elev (Lokalutredningen s.36ff. www3.). Den ekonomiska situationen i Simrishamn föranleder, enligt Sven Weitner, en helt ny organisation av skolans lokaler och på vilka orter dessa skall finnas. Antalet m^2 att underhålla blir för stort i förhållande till antalet nyttjare. Med nuvarande lokalorganisation är det verksamheten som kommer att få bekosta nedskärningarna. Uppsägningen av lärare har på vissa områden redan börjat. Eftersom ”sist in, först ut” gäller är det de yngsta lärarna som måste söka sig till annan ort (Sven Weitner). BUN-chefen Göran Nydahl uttrycker samma behov av en förändring rörande organisationen av sin förvaltning och inte minst den pedagogiska planlösningen, detta då det enligt honom inte är möjligt att få mer pengar till verksamheten (Göran Nydahl)

Skola	**Antal m2 underhållna av skolpengen**	**Eftersatt underhåll på skolan**
S:t Olof	2097 m^2	4 000 000 kr
Gärsnäs	3290 m^2	6 000 000 kr
Kivik	2066 m^2	4 800 000 kr
Jonneberg	7521 m^2	10 000 000 kr
Simrislund	4008 m^2	4 500 000 kr
Korsavad	8852 m^2	8 000 000 kr
Hammenhög	2714 m^2	7 200 000 kr
Skillinge	1343 m^2	4 000 000 kr
Borrby	4107 m^2	11 000 000 kr
Österlengymnasiet	10 684 m^2	8 300 000 kr
Totalt	**46 682 m^2**	**68 400 000 kr**

(Fig. 5 lokalutredningen s.22 www3.)

Ovanstående siffror ger 19m2 per elev 2006 och 22,9 m2 per elev 2010.

3.2.3 Det svåra med att göra sig av med en byggnad

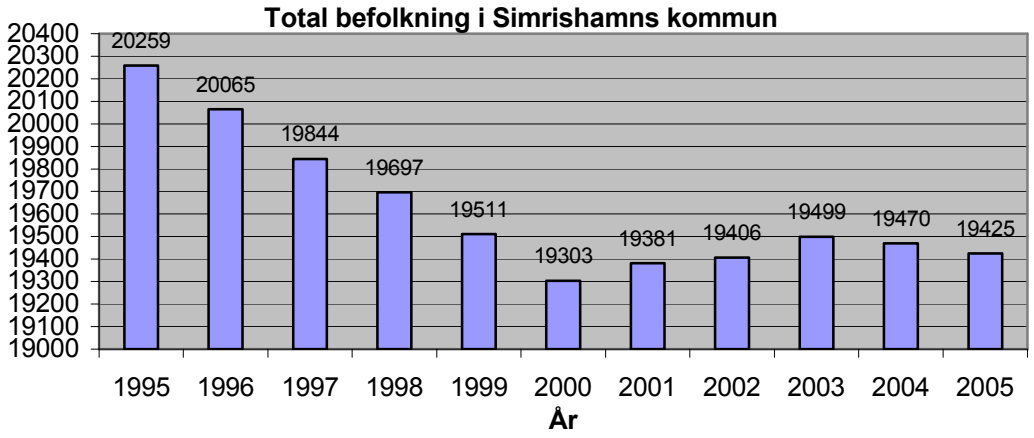
BUN hyr byggnader av Tekniska kontoret, båda enheterna är kommunala förvaltningsgrenar och för att kommunen skall göra en reell besparing måste byggnaden antingen hyras ut till en privat entreprenör eller helt enkelt rivas, annars flyttas enbart utgiften mellan två kommunala budgetar. Oavsett vilken kommunal förvaltning som äger en byggnad är det Tekniska kontoret som står för underhållet emedan det är respektive förvaltning som betalar underhållet. Häri ligger en svårighet i lokalnyttjandet då enskilda onyttjade klassrum inte kan avsägas av enhetschefen utan att detta måste ske i samråd med Tekniska kontoret huruvida byggnaden kan anses vara ”separat” och kan nyttjas till annat (Sven Weitner). Samtliga enhetschefer och förvaltningschefer anser att samarbetet med Tekniska kontoret är bra och sker i samförstånd. Man antyder också att det inte alltid varit så och att problem med helhetssyn har florerat tidigare.

Alla byggnader är inte fullt så svåra att göra sig av med, både Korsavad och i synnerhet Jonnebergskolan ligger på ganska dyrbara tomter. Enligt lokalutredningen skulle tomterna under Jonnebergskolan har ett värde av 10 700 000 (Lokalutredningen s.28. www3.)

3.2.4 Demografisk kris i kommunen?

Att situationen ytterst bygger på att systemet för hur underhållet finansieras, via skolpengen, och inte på att Simrishamns kommun samtidigt hamnar i en finansiell kris visas i fig. 6 nedanför. Simrishamn har en befolkning på 19 425 innevånare varav ca hälften har en anställning. Antalet invånare har minskat något sedan år 1995 då antalet var 20 259 (www2.).

Utan att göra ett alltför noggrant räkneäventyr kan det sägas att inget i statistiken pekar på att Simrishamn under de närmsta sju åren skall förlora 20% av sina innevånare, ca 4000, eller att 2000 jobb skulle försvinna under samma tidsperiod. Alltså kommer skolans andel av den kommunala budgeten att minskas under de närmsta åren. Det är alltså inte befolkningen eller skatteunderlaget som sjunker med 20% utan enbart antalet grundskoleelever.



(Fig 6. www2.)

3.3 Lokalutredningens lösningar och satsningar på Österlengymnasiet

Lokalutredning i sin helhet är 36 sidor och gör sig inte fullt återgiven i uppsatsen. Syftet med utredningen är att förklara lokalsituationen och ge beslutsunderlag rörande den framtida lokalorganisationen för skola och barnomsorg. Främst rör det sig om olika handlingsalternativ för att sänka antalet kvadratmeter och att kunna friställa vissa skollokaler från BUN så att dessa inte belastar skolenheternas budget. Någon flytt av gymnasieskolan är inte aktuell. De fyra huvudalternativen för 7-9-skolorna är:

1. Ingen åtgärd.
2. Koncentration av 7-9 skolan till Simrishamns tätort.
3. En fördelning av 7-9 skolan mellan Simrishamn, Borrby.
4. En fördelning av 7-9 skolan mellan Simrishamn, Borrby och Kivik.
5. En fördelning av 7-9 skolan mellan Simrishamn, Borrby och Gärsnäs

Göran Nydahl refererar till förslag nr 4 och 5 som ” Tre-pols-lösningen” och förslag nr 2 som ”En-pols-lösningen”. Göran Nydahl vill inte säga exakt vilket alternativ i rapporten han förordar men anser att en ”Tre-pols-lösning” är den bästa.

”Då har vi möjlighet att locka elever från grannkommunerna. En bra skola i Kivik kan säkert locka flera elever från framför allt Brösarp. […] Det är ju dumt att lägga all verksamhet i Simrishamn, det är ju långt ifrån allt annat. I Simrishamn ligger det ju tre skolor [Korsavads, Jonnebergskolan, Österlengymnasiet] inom några hundra meter från varandra, man undrar ju hur de tänkte. […] Det finns en tradition i Simrishamn att centralisera” (Göran Nydahl).

3.3.1 Satsningar på Österlengymnasiet

Österlengymnasiet är Simrishamns enda gymnasieskola och har i dag ca 670 elever. Gymnasiet erbjuder både teoretiska och praktiska program. Byggnaden är stor och med en öppen planlösning. Dock är lokallösningen inte bra anpassad till den ”nya pedagogiken” enligt Jan-Erik Månsson. Tidigare har fordons och industriprogrammet varit en del av skolans utbud. Dessa har emellertid blivit för kostsamma med hänsyn till antalet elever som blivit gynnande. Robotar och maskiner är kostsamma och blir snabbt inaktuella. Istället har Österlengymnasiet satsat på ett musikalprogram, SMES. Det är ett unikt program som vänder sig till dem som vill jobba inom teater och musikaler. Då den inte erbjuds i de flesta hemmakommuner gäller nationell intagning och elever från hela landet kan söka dit.(Jan-Erik Månsson)

”Det teoretiska ger inget mervärde, samhällsvetenskap och naturvetenskap finns på alla skolor. Det är här pengarna finns, det är här vi är konkurrenskraftiga” (Jan-Erik Månsson)

Konkurrensen från Ystad är hård, Österportskolan är en av Sveriges störst skolor och erbjuder en mängd mer eller mindre lockande ”special program”, handbollsprogrammet, cirkusprogrammet new stage, naturvenskap-medcin-friskvård osv. (www4.)

För att kunna erbjuda SMES bra lokaler på skolan så att de slipper använda andra lokaler i kommunen, har pengar tillskjutits för att renovera och bygga om en av flyglarna (där tidigare industri- , El- och fordonsprogrammet huserade). De nya lokalerna skall användas till ”EC”, Estetiskt Centrum, vilket innebär enbart SMES, tyvärr söker för få till det vanliga estetiska programmet så att programmet för nuvarande inte är aktivt. Tillbyggnaden har kostat 11 miljoner kronor och skall invigas veckan efter min intervju (Göran Nydahl).

Eftersom den nuvarande planlösningen inte innehåller tillräckligt med rum för ”blandad verksamhet” har ytterliggare 4 miljoner äskats till att under hösten bekosta en ombyggnad av atriumgårdarna så att dessa blir mer disponibla för verksamheten.

4. Analys

4.1 Anknytning till teori

I detta kapital ämnar jag inledningsvis återberätta mitt avseende med de tre första kapitlen. Indikatorerna som nämns i Metod 1.4 skall nu operationalisera det empiriska materialet redovisat i kap 3.

- *Har övergången till resultatenheter och skolpeng ändrat motivet för planeringen av skolans verksamhet?*

”Den offentliga organisationen har tillkommit genom ett beslut i politisk ordning, och den fortsätter att existera så länge inget beslut om upphörande har fattats. Motivet för att inrätta och behålla en förvaltning kan variera, men legitimitetsgruppen är ytterst en i politisk ordning sanktionerad samhällsuppgift. Att företag har affärsidéer och förvaltningar verksamhetsidéer är ingen tillfällighet (Arvidsson, 2002. s.340).”

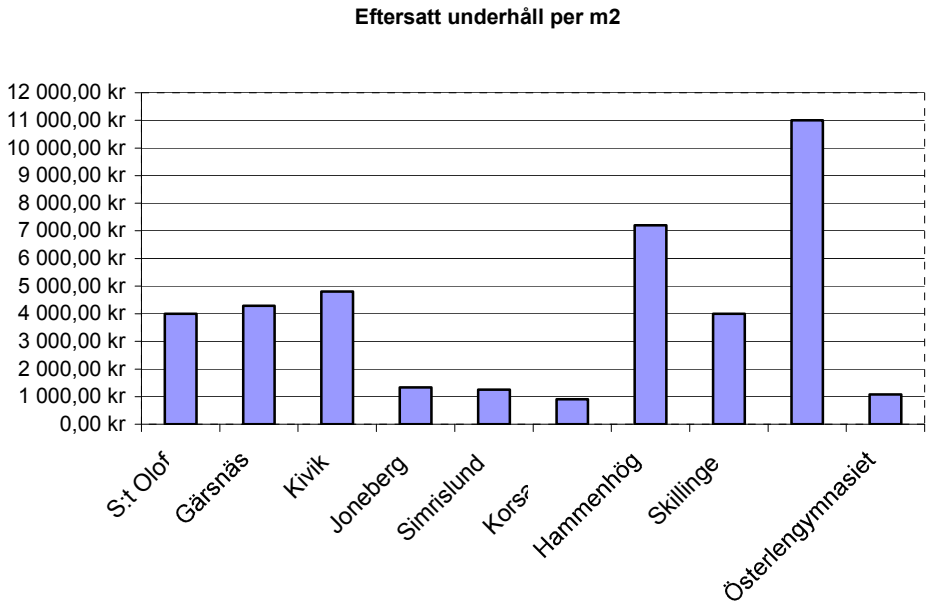
Jag kommer på följande sidor att försöka utröna huruvida systemet med resultatenheter och arbetsdelfinansiering/skolpeng tvingar förvaltningar att ha affärsidéer istället för enkom verksamheter kopplade till ett samhällsbehov. BUN betalar skolpeng för 240 gymnasieleverelever och 367 grundskoleelever utanför de kommunala alternativen. Österlengymnasiet lockar i sin tur 56 elever från andra kommuner, Grundskolan lockar 23 vilket gör Österlengymnasiet till den enhet som lockar flest elever till kommunen. Detta är enligt mig grunden för stora ekonomiska problem för Simrishamns skolförvaltning.

4.2 Slitaget per m^2

- *Gymnasieskolan samt 7-9 skolorna har ett mindre eftersatt underhåll per m^2*

Underhållet på skolorna finansieras, såsom nämnt i 3.1.2, genom att de sammanlagda kostnaderna dras från den samlade potten av skolpengar innan dessa utgår som pedagogisk del till enheterna. Detta innebär att alla enheter betalar en lika stor del av sina elevers skolpeng till den gemensamma kostnaden oavsett vilka egna lokalkostnader som enheten står för.

Det eftersatta underhållet på skolorna i Simrishamn kommun är vid första anblicken, dvs. utan hänsyn tagen till lokalernas storlek, någorlunda jämnt fördelat. Det största eftersatta underhållet har Borrby skola med sina 11 000 000, näst störst eftersatt underhåll har Jonnebergskolan på 10 000 000 (Fig. 4). Men om man sammanför statistiken så att den visar eftersatt underhåll /m^2 blir ett visst sammanhang synligt.



(Fig. 5. Lokalutredningen s.22 www3.)

Borrby skola har ett eftersatt underhåll på 11 000 kr per kvadratmeter, emedan de fyra Simrishamnskolorna Jonnebergskolan, Korsavadskolan, Simrislundskolan och Österlengymnasiet har ett eftersatt underhåll mellan 900kr/m2 till 1300kr/m2. Men då även Simrislundskolan, som inte har årskurs 7-9 också åtnjuter ett förhållandevis lågt slitage per m2 blir resultatet snarare att det är de skolor som ligger i Simrishamn som blivit prioriterade. Det blir också uppenbart att någon slags överenskommelse, tyst eller uttalad, har föregått de i så vida grad olika siffrorna för undersatt underhåll, detta eftersom underhållet för skolorna betalas centralt av alla elever. Enligt min förståelse torde det betyda att alla skolorna fick samma grad av underhåll, vilket inte är fallet. Resurserna som tilldelats Tekniska kontoret från början, måste på grund av det höga eftersatta underhållet, vidare varit otillräckligt att förse alla skolor med adekvat fördelning vilket föranleder mig att tro att en satsning är gjord på de i tätorten belägna skolorna.

Möjligtvis är detta ett bevis för Göran Nydahls uppfattning att det funnits en tradition av centralisering i Simrishamn. En annan förklaring som är möjlig är att närvaron av Nils-Holgerssonskolan tvingar BUN att hålla Simrislundskolan konkurrenskraftig för att inte förlora fler elever till den ickekommunala skolan.
Med tanke på att Nils-Holgerssonskolan har 132 elever är den givetvis i allra högsta grad konkurrerande med de kommunala skolorna någon kilometer bort, detta kan absolut förklara det låga underhållet per m^2 som skiljer Simrislundskolan från övriga skolor med samma årskurser.

4.3 Utlokaliseringen av åk 7-9

- *Att de förslag som redovisas i lokalutredningen visar på goda resultat ifall kommunen satsar på att utveckla "gränsskolorna" till 7-9 skolor trots att dessa skolor är i proportionellt dåligt skick.*

- En vilja hos BUN att de skolorna med bäst geografisk förutsättning för att locka elever utifrån skall ha årskurser upp till 9.

BUN-chefen Göran Nydahl föredrar en ”tre-pols-lösning” dvs. en utlokalisering av 7-9 elever till två ”byskolor” förutom en del som skall stanna kvar i Simrishamns tätort. Dessa ny 0-9 skolor skall i så fall bli föremål för omfattande investeringar, inte bara för att täcka det eftersatta underhållet utan för att anpassa dem till den framtida verksamheten. Alternativen för de två föreslagna ”tre-pols-lösningarna”, såsom nämnt i 3.3, är en flytt av 7-9 verksamhet till förutom Simrishamn, Borrby, Kivik och Gärsnäs. Borrby är den skola med störst eftersatt underhåll både i rena kronor och i kronor per kvadratmeter (Fig.5). Detta torde innebära att det är den av kommunens skolor som är i sämst skick.

Kiviks skola är den tredje sämst underhållna skolan och Gärsnäs skola är den fjärde sämst underhållna skolan. De tre skolornas eftersatta underhåll sammanfall till 21 800 000 kr.

1. En-pols-lösning, Korsavad blir 7-9 Centrum **Eftersatt underhåll:**	**2. Tre-pols-lösning, Borrby, Korsavad, Gärsnäs** **Eftersatt underhåll:**	**3. Tre-pols-lösning , Korsavad, Borrby, Kivik** **Eftersatt underhåll:**
Korsavad: 8 000 000 kr	Korsavad : 8 000 000 kr	Korsavad : 8 000 000 kr
-	Borrby : 11 000 000 kr	Borrby : 11 000 000 kr
-	Gärsnäs : 6 000 000 kr	Kivik: 4 800 000 kr
Totalt: 8 000 000 kr	**Totalt:** 25 000 000 kr	**Totalt:** 23 800 000 kr

(Fig 6. www3. s.22)

Då BUN-chefen föredrar en tre-pols-lösning är det dessa två alternativ som är mest intressanta, skolorna är i sig de som rent lokalmässigt är sämst anpassade till de krav som ställs. Kostnaden för att få lokalerna i bra skick är som störst i alternativ 2 och 3. Det är också dessa som, oavsett anledning, blivit nedprioriterade i underhållsfrågor. Det är ett stort ekonomiskt antagande att färdigställa byskolorna för 7-9 verksamhet medan det i tätorten finns skolor med betydligt lägre slitage, Anledningen är därför, i min uttolkning av Göran Nydahl och Sven Weitner, att det är för att göra kommunens 7-9 verksamhet mer konkurrenskraftig.

I Rörum, som ligger bara några kilometer ifrån Kivik finns idag en redan existerande 0-9-skola, dess 113 elever har alla skolpengar betalda av BUN.

4.4 Satsningar på Österlengymnasiet

- Att rena ekonomiska satsningar gjorts på Österlengymnasiet och att fler planeras, detta trots larmrapporten om brist på pengar.

- Att Österlengymnasiet och BUN prioriterar utbildningar som kan locka elever utifrån.

Det saknas 68 miljoner kronor hos Tekniska kontoret för att komma i balans med det eftersatta underhållet på grundskolan och gymnasiet. Trots detta har en renovering av lokaler skett på Österlengymnasiet för 11 miljoner kr och en ny

ombyggnation för 4 miljoner är planerad till hösten. Renoveringen rör bara en del av skolan och är alltså inte parering av det eftersatta underhållet som helhet.

Att BUN satsar pengar på Österlengymnasiet är som nämnt innan dels för att tillse SMES lokalbehov och att få lokaler som är bättre anpassad till den sorts pedagogik man vill använda men framför allt för att ge sin förvaltning en chans att parera siffran med 240 emigrerande gymnasieelever och 56 migrerande. Samma önskemål om bättre anpassade lokaler finns både hos Staffan Andree, Skolenhets Syds chef och Magnus Henriksson, chefen för Jonnebergsenheten. Femton miljoner kr är en femtedel av det gemensamma eftersatta underhållet i kommunen skolor och barnomsorg, ett underhåll så stort att BUN-chefen menar att ”smällen kommer”. Därmed har renoveringen inte gjorts med tanke på det stora eftersatta underhållet utan för att det är en prioritering, eller snarare investering.

> ”Det är här pengarna finns, det är här vi är konkurrenskraftiga” (Jan-Erik Månsson)

Då jag inte tror att samhället har omdanats i den omfattningen att verken elektriker, bilmekaniker eller industriarbetare blivit överflödiga måste jag tolka uttalandet av Jan-Erik Månsson som att SMES närmast är en förvaltningsmässig affärsidé. Givetvis finns det uppenbara gränser för vilka verksamheter som kan bedrivas på en budget; men att gymnasieskolor tävlar med profileringar som cirkus, handboll, golf, dans och alla finurligheter måste någonstans handla om att locka elever utifrån och är alltså en systemkonsekvens av skolpengsfinansieringen av skolan.

Ytterliggare en anledning att tolka renoveringen mer som en investering än ett behövt underhåll, är det faktum att det Estetiska programmet inte ens existerar längre och att det inte heller går att söka utbildningen på Österlengymnasiet. Tröskeln för vad en nödvändig investering är, blir således lägre på Österlengymnasiet än på exempelvis Borrby skola som har kommunens mest kritiska underhållssituation.

4.5 Resultat

De skolor som har 7-9-verksamhet är betydligt bättre underhållna än de skolor som bara har förskola till årskurs sex. Dock är även deras upplevda situation att underhållet är bristfälligt. Den stora skillnaden mellan det eftersatta underhållet per m^2, som sprider sig mellan 11 000kr i Borrby och 903 kr på Korsavadskolan, kan omöjligen vara en tillfällighet utan måste bero på någon slags prioritering av vilka skolor som skall åtnjuta ett proportionellt stort underhåll. Detta kan dock vara en efterdyning av tidigare viljor att centralisera skolverksamheten till Simrishamn.

Förslaget till utlokaliseringen av åk 7-9 till mer gränsnära lokaliseringar beror dels på att BUN vill göra sig av med de i tätorten belägna skolorna som ligger på attraktiva tomter och som är möjliga för försäljning; dels beror förslaget på att vissa skolor måste avyttras om målet med sänkt antal m^2 skall kunna uppnås. En stor anledning, given analysen av samtalsintervjuerna, är att ge gränsbyarna en ny möjlighet att konkurrera med grannkommunerna. Sammanlagt betalar BUN skolpeng för 367st 0-9-elever och 249 gymnasieelever utanför de kommunala alternativen. Det är därför högst rimligt att samtalsintervjuerna är

rättvisande i fråga om ett förvaltningsmotiv för konkurrensstärkning. För att ytterligare stärka resonemanget med ett förvaltningsmotiv i förändring görs satsningarna på byskolorna trots att dessa är de skolor som är i sämst skick, i synnerhet Borrby skola (Fig.6).

Satsningarna på Österlengymnasiet är i mina ögon den indikator som erhåller bäst verifiering i empirin och analysen därav. Trots att det stora eftersatta underhållet av kommunens grundskolor satsas femton miljoner kronor på en tillbyggnad tillägnat ett program som skall locka elever utifrån. Femton miljoner kronor hade kunnat betala av stora delar av det eftersatta underhållet på flera skolenheter men väljs att investeras i gymnasieskolan.

Avslutningsvis bör nämnas att dessa resultat tills stor del är byggda på viljan hos en förvaltning, den faktiska slutprodukten är en politisk fråga, vilket gör att slutprodukten är beroende av ett beaktningsvärt större antal variabler än enbart nyckeltal och teorier om satisfiering berörda i uppsatsen.

5. Slutsatser

Min hypotes är att omvandling till konkurrensdugliga resultatenheter ändrar Barn och utbildningsförvaltningens prioriteringar då det gäller att fördela resurser mellan sina skolor. Istället för att fördela dem enbart efter behov så fördelas de så att delar som är mest kapabla att konkurrera får mest resurser. Detta är beroende på utformningen av systemet för finansiering.

En offentlig förvaltning som konkurrensutsätts genom arbetsdelsfinansiering tvingas ändra motivet för sin verksamhet. Alla förvaltningar agerar inom de ramar som reglerar institutionens mål, resurser och syfte. Ändras organisationens förutsättningar kommer också organisationens beteende att förändras. Aktörerna kommer att sträva efter att uppfylla de mål som är formulerade för enkom deras verksamhet eller geografiska område.

Ur ett helhetsperspektiv är det eftersträvade en optimering, att rikets resurser och mål alltid eftersträvas att nyttjas på det sätt som ger bäst utdelning genom bäst skolor, sjukvård, åldringsvård osv. Uppdelningen av landets åtagande i kommunala sfärer och resultatenheter ger för handen en snävare helhetsbild för aktörerna samt att den nationella förmågan till produktion av nyttigheter stundom slösas på ett för endast enheten gynnsamt skeende. Det är för övrigt viktigt att vidare understryka att det inte är konkurrensutsättningen som företeelse som är roten till systemkonsekvensen utan ”moroten” för enheterna. Inte heller agerar de i handlingen behandlade aktörerna eller förvaltningarna nödvändigtvis orationellt eller felaktigt. Inte faller heller någon skugga över personliga motiv eller viljan att skapa förutsättningar för förvaltningen. De agerar tvärtom rationellt utefter de ramar inom vilka deras verksamhet agerar. Deras agerande blir dock i de fall då resultat inte leder till optimering en negativ systemkonsekvens.

Det är alltså som fallet med den vetenskapligt ickeverifierade historien om den sovjetiske fabrikschefen och beställningen av ett visst tonnage sängar. Hans handlande är inte nödvändigtvis orationellt, han uppfyller målen men har egentligen inte bidragit särskilt väl till värjandet mot den sovjetiska sängbristen.

Ett mardrömsscenario för landets förmåga att bedriva effektiv och optimerad offentlig verksamhet vore, lite tillspetsat, att alla regionala enhetschefer förlade sina verksamheter till sitt områdes gränser för att kunna stjäla verksamhet ifrån sin nästa. Detta hade förvisso lyft den svenska landsbygden till tidigare oanade höjder men hade inte nödvändigtvis varit av godo av andra skäl.

De så ofta framsynta herrarna i Monty Phyton berör i en inledande sketch av *the meaning of life* problemet med *”the administrative man*”. Sketchen utspelar sig på ett engelskt BB där de två förlossningsläkarna stolt introducerar ”the machine that says ping” för den blivande modern, när plötsligt sjukhusadministratören åtföljd av sitt folk kommer in.

- Ah, I see you got the machine that goes ping! This is my favourite, and it costs us nothing! We lease it back from the company we sold it to. This way it comes under the monthly current-budget and not the capital-account!

(Vilda applåder och hurrarop)

- *Thank you, thank you. We try to do our best. Well, do carry on.*

5.1 Förslag till fortsatt forskning

Idéanalyser och teoretiska begreppsstudier om NPM och ekonomismen är talrika och ligger till grund för alla empiriska frågeställningar. Större utrymme borde dock ges studier som berör:

- Vad staten faktiskt har att säga till om i utformningen av en marknadsanpassad förvaltning?

- Vilka skillnader som uppkommer i en förvaltnings beteende beroende på vilka olika morötter och piskor som nyttjas av verksamhetens initiativtagare. Skillnader mellan målstyrning, kundvalssystem osv.

- I vilken utsträckning kommunkoncerner och förvaltningar konkurrerar med sina motsvarande i andra kommuner, städning, parkskötsel, bostäder osv.

6. Litteraturförteckning

Referenslitteratur:

Christensen, Tom – Lägereid, Per - G.Roness, Paul - Rövik, Kjell Arne. 2005. *Organisationsteori för offentlig sektor* . Kristianstad: Liber förlag

Lind, Rolf (red.)- Salzer-Mörling, Miriam- Brulin, Göran- Söderström, Magnus-Gustaffson, Claes- Due Billing, Yvonne- Gummesson, Evert- Olve, Nils-Göran- Kallinikos, Jannis- Brunnsson, Nils- Arvidsson, Göran. 2002. *Ledning av företag och förvaltningar.Angered: SNS förlag*

Rövik, Kjell Arne. 2000. *Moderna organisationer . Malmö: Liber förlag*

*Johansson, Anders- Kronvall, Kai- Jansson, Håkan- Lindström, Ul*la. 1994. *Nya driftformer i kommuner och landsting, rapport nr 22/94. Stockholm: Trygghetsfonden för kommuner och landsting.*

Werenfels, Röttorp, Monica-Hedelin, Johan.1995. *Konkurrens på låtsats. Falun: Ekerlids förlag*

Offentligt tryck:

Montin, Stig (red,) 1996. *Kommunala förnyelseproblem. Bilaga 1 till slutbetänkande av förnyelsekommittén. SOU 1996:169. Stockholm: Offentliga Publikationer.*

Internetreferenser:

(www1).Moderaterna i Simrishamn: www.simrishamn.moderat.se
060512

(www2.)Kommundatabasen: www.kommundatabas.se
060511

(www3.)Simrishamns kommuns lokalutredning: www.simrishamn.se
060517
Direktlink.pdf.:www.simrishamn.se/Nyheter/Planering%20av%20skollokalbestånd det%2012_05.pdf

(www4.)Sydöstra gymnasieförbundet www.sydgym.se
060516

Samtalsintervjuer

Göran Nydahl, chef BUN	060423
Sven Weitner, utvecklingsledare BUN	060425
Staffan Andree, chef Skolenhet Syd	060424
Magnus Henriksson, chef Jonnebergsenheten	060425
Jan-Erik Månsson, chef Österlengymnasiet	060429

7. Appendix

Bilaga 1. ”Detta har vi gjort”.

http://www.simrishamn.moderat.se/LeDninGen/dokument/Detta%20har%20vi%20gjort%202003-2004.doc

DETTA HAR VI GJORT …

Majoritetspartierna i Simrishamns kommun vill här presentera ett urval av vad man tillsammans genomfört under första halvan av mandatperioden.

Vi har genom ett målmedvetet arbete hållit balans i den kommunala ekonomin utan skattehöjningar. Detta trots att skatteintäkterna kraftigt minskat i vår kommun till följd av att det går sämre för Sverige. Fler i vårt land är arbetslösa och sjukskrivna och därmed bidragsberoende.

Vi har infört skolpeng inom barnomsorg och skola. Det innebär att alla barn/elever är lika mycket värda. Verksamheten organiseras efter de ekonomiska förutsättningar som barn och elever medför till skolenheterna. Genom skolpengsystemet har flertalet ekonomiska beslut kunnat decentraliseras till skolenheterna. Detta gör det möjligt för varje enhet att organisera verksamheten på det sätt den finner bäst såväl ekonomiskt som kvalitetsmässigt.

Vi har kraftsamlat kring barn och elever i behov av särskilt stöd genom att samordna kompetenser och resurser för dessa i ett särskilt resurscentrum. Inom detta centrum finns psykologer, kuratorer, logopeder, specialpedagoger och skolsköterskor.

Vi har tagit bort köerna i barnomsorgen. Inom kommunen är det möjligt att omedelbart få en plats inom barnomsorgen. För att klara detta har vi inrättat en särskild förskola där man kan få sin barnomsorg i avvaktan på slutlig placering.

Vi har startat skoldaghem i Gladsax.

Vi inför kundval inom hemtjänsten. Det innebär att de som behöver hemhjälp framöver kan välja av vem man vill ha sin hjälp.

Vi har lagt ut kommunal verksamhet på entreprenad. På entreprenad drivs nu ett särskilt boende, småbåtshamnen, merparten av fritidssektorn, fastighetsskötsel och parkskötsel. Framöver kommer också städ att drivas på entreprenad. Vi tror inte att kommunen alltid är den som är bäst på att driva kommunal verksamhet. Det är fortfarande kommunen som ansvarar för finansieringen. De enskilda kommuninvånarna har samma insyn i en entreprenad som i traditionell kommunalt driven verksamhet. Många entreprenörer har möjlighet till kortare beslutsvägar och därmed större inflytande för sin personal. Det finns många exempel som visar att entreprenader på sikt både är billigare och kan ge högre kvalité i verksamheten.

Vi kämpar för en fortsatt utbyggnad av kommunens infrastruktur. Förra året invigdes Österlenbanan, den elektrifierade järnvägen till Simrishamn. Det pågår nu utbyggnad av bredband i vår kommun. Vid utgången av 2005 skall alla orter med minst 200 invånare ha tillgång till bredband. Vi kämpar intensivt för ett återskapande av Simrishamnsbanan. Järnvägen som tidigare fanns tvärs över Skåne till Malmö. Restiden till Malmö kan då bli under timmen. Vi vill också ha en utbyggnad av väg 11 västerut till åtminstone

trefilsstandard. Väg 9 norrut genom Kivik och Brösarps backar vill vi ha förbättrad och trafiksäkrare.

Vi kämpar för ett bibehållande av sjukhuset i Simrishamn. Vi vill ha kvar en entreprenaddrift av sjukhuset. I entreprenaden skall också ingå planerade operationer. Sjukhuset i Simrishamn är mycket väl vitsordat. Många utanför vår kommun och även utanför Skåne har sökt sig hit för att bli behandlade. Här finns inga köer. Man får ett gott bemötande och en vård av hög kvalité. Vänstermajoriteten i Region Skåne har nu beslutat att förbjuda operationer på sjukhuset i Simrishamn. Utöver detta är sjukhusets framtid nu också hotat av den stopplag som vänstermajoriteten i vår riksdag vill genomdriva. Enligt stopplagen skall inga sjukhus få drivas i privat regi.

Vi planerar för en nybyggnation av bostäder i vår kommun. De senaste åren har vår kommun haft en positiv befolkningsutveckling. För att kunna få en fortsatt befolkningstillväxt krävs att vi kan erbjuda bra och attraktiva bostäder. Befolkningstillväxten är helt beroende av inflyttning. Förra året flyttade nästan 900 personer till vår kommun.

Vi har om- och samlokaliserat flera av våra kommunala förvaltningar. På så sätt vill vi skapa samarbetsvinster och på sikt reducera den kommunala byråkratin. Det blir också lättare för kommuninvånarna i kontakterna med kommunens förvaltningar genom att detta kan ske på färre ställen och mera samordnat. Genom flyttningarna kan vi också sälja överflödiga kommunala fastigheter.

Vi har fortsatt och fördjupat samarbetet med våra grannkommuner. Inom ett stort antal områden pågår det samarbetsprojekt. Ett viktigt område där vi samarbetar är inom den drogförebyggande verksamheten. Vi har där tillsammans anställt gemensamma drogsamordnare.

Vi har genom olika aktiviteter uppmuntrat våra deltidsboende att skriva sig i vår kommun. Vidare har vi tagit initiativ till att bilda nätverk tillsammans med kommuner med samma förhållande som Simrishamn. Vi vill skapa rättvisare förhållande för kommuner med många deltidsboende.

Vi har säkerställt museets framtid. I början av detta året tog kommunen över driften av museet och vi har nu också köpt Hafvreborg.

Genom vårt idoga arbete har vi klarat av ett tungt arbete med en allt kärvare kommunal ekonomisk situation utan att höja skatten. Vi har också haft mod och kraft att se över den kommunala strukturen. Detta gör att vi nu står väl rustade att möta framtida utmaningar. Vår kommun klarar sig nu också allt bättre i konkurrensen mot andra kommuner då det gäller skattenivån.

2005-03-29

Moderaterna Centern Österlenpartiet

Folkpartiet Sjukvårdspartiet Kristdemokraterna