



**EKONOMI
HÖGSKOLAN**
Lunds universitet

FEK 581 Kandidatseminarium
VT 2004

Målöverensstämmelse i kommunal verksamhet

- En fallstudie om målöverensstämmelsen mellan
enheter i en vertikal organisation -

Författare:

Miralem Baksic 820309
Joanna Berlin 680512
Andreas Frankell 810717

Handledare:

Gert Paulsson
Robert Wenglén

Sammanfattning

Titel	Målöverensstämmelse i kommunal verksamhet. En fallstudie om målöverensstämmelsen mellan enheter i en vertikal organisation.
Författare	Miralem Baksic, Joanna Berlin och Andreas Frankell
Handledare	Gert Paulsson och Robert Wenglén
Kurs	FEK581 Kandidatseminarium
Datum för slutseminarium	3 juni, 2004
Företag	Malmö Stad
Nyckelord	Resursfördelning, målöverensstämmelse, budget, Malmö Stad, offentlig verksamhet, verksamhetsstyrning.
Syfte	Syftet med denna uppsats är att berika den befintliga teorin om verksamhetsstyrning inom offentlig sektor med fokusering på överensstämmelsen mellan mål och resurser i den offentliga hierarkin.
Metod	Undersökningen är av en fallstudiekaraktär där forskningsprocessen består av ett antal personintervjuer. Dessutom har vi samlat in en del sekundär data som var nödvändig för att slutföra studien.
Teoretisk perspektiv	Vi har valt att utgå från teorier som behandlar verksamhetsstyrning med tillhörande komponenter
Empiri	Denna del består av insamlat material från intervjuer som ägde rum på Malmö Stadskontor, två stadsförvaltningar samt två grundskolor i respektive stadsförvaltning inom Malmö Stad.
Slutsatser	Våra slutsatser påpekar att det finns klara avvikelser mellan mål och resurser inom de studerade enheterna.

Summary

Title:	Goal correspondence in a municipal activity. A case study of the goal conformity between units in a vertical organisation.
Seminar date:	June 3, 2004
Course:	Bachelor thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
Authors:	Miralem Baksic, Joanna Berlin and Andreas Frankell
Advisor/s:	Gert Paulsson and Robert Wenglen
Key words:	Allocation of resources, goal conformity, budget, City of Malmö, public sector
Purpose:	The purpose of this essay is to enrich the existing theory regarding activity government within the public sector with focus on the conformity between goals and resources in the public hierarchy.
Methodology:	The survey is of a case study character where the research process contains of numerous interviews. Furthermore we have collected some secondary data, which was necessary to complete the study.
Theoretical perspectives:	We have choosen to start with theorys that deals with activity government with belonging components.
Empirical foundation:	This part contains collected material from interviews, which took place at Malmö Stadskontor, two city government administrations and two elementary schools within the two city government administrations in the city of Malmö.
Conclusion:	Our conclusions points out that there are definite deviations between goal and resources within the studied units.

Förord

Vi önskar varmt tacka alla Er som på ett eller annat sätt medverkat och hjälpt till så att denna uppsats har kunnat genomföras. Ett stort tack riktas till Magdalena Titze och Dan Sjöström på ekonomiavdelningen på Malmö Stadskontor som har varit med oss i startfasen av detta mycket spännande arbete samt försett oss med relevant material och underlag. Vidare vill vi tacka ekonomicheferna på Fosie och Limhamn/Bunkeflo stadsdelsförvaltningar som berikade oss med den informationen som vi behövde. Inte minst tackar vi rektorer på Lindängeskolan och Linnéskolan som både bidragit med sin tid och värdefullt material.

Ett speciellt tack vill vi rikta till våra handledare Gert Paulsson och Robert Wenglén, framför allt för den feedback och konstruktiva kritik som har hjälpt oss under uppsatsarbetet. Ett tack till kursansvarige, Mikael Hellström, för hans engagemang i uppsatsen.

Lund, juni 2004

Miralem Baksic

Joanna Berlin

Andreas Frankell

Innehållsförteckning

1. Inledning	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Problemformulering.....	8
1.3 Syfte	9
1.4 Disposition.....	9
<hr/>	
2. Metod	10
2.1 Undersökningsansats och metod.....	10
2.2 Forskningsprocessen och källkritik	11
2.2.1 Primärdata	12
2.2.2 Val av respondenter	13
2.2.3 Sekundärdata.....	15
2.3 Kritiska funderingar kring intervjuer.....	16
<hr/>	
3. Verksamhetsstyrning	18
3.1 Verksamhetsstyrning	18
3.1.1 Verksamhetsmål.....	19
3.1.2 Målöverensstämmelse med utgångspunkt i agentteorin	20
3.1.2.1 Principalen och agenten är nyttomaximerade.....	20
3.1.2.2 Målkonflikt mellan principalen och agenten	21
3.1.2.3 Asymmetrisk information.....	21
3.1.2.4 Agenten är opportunistisk.....	21
3.1.2.5 Agenten handlar begränsat rationellt	22
3.1.2.6 Att styra agenten	22
3.2 Ekonomiskt ansvar.....	23
3.3 Budgeten som ett handlingsprogram	23
3.3.1 Budgeteringens syften och uppgifter	24
3.3.2 Budgeten som ansvarsmarkering	24
3.4 Budgetering i kommunal verksamhet	25
3.4.1 Rambudgetering.....	26
3.4.2 Behovsbudgetering	26
3.4.2.1 Kriterier för ”kommunalt service behov”	26
3.4.2.2 Samband mellan behovskriterierna.....	27
3.5 Målstyrning i kommunal verksamhet.....	28
3.6 Sammanfattning	29
<hr/>	
4. Malmö Stad	30
4.1 Malmö Stad.....	30
4.2 Resursfördelningsmodellen	31
4.3 Verksamhetsmål och budgetprocessen	33
<hr/>	
5. Studier av verksamhetsstyrning	35
5.1 Malmö Stad.....	35
5.1.1 Mål ur Malmö Stads perspektiv.....	35
5.1.2 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning	35
5.2 Analys av studier beträffande mål och budget.....	36
5.2.1 Mål ur Malmö Stad perspektiv	36
5.2.2 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning	37

5.3	Stadsdelsförvaltningarna Limhamn/Bunkeflo och Fosie.....	37
5.3.1	Mål ur stadsdelsförvaltningarna perspektiv	37
5.3.2	Ansvar på stadsdelsförvaltningsnivå	38
5.3.3	Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning	39
5.4	Analys av stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsstyrning.....	40
5.4.1	Mål ur stadsdelsförvaltningarna perspektiv	40
5.4.2	Ansvar på stadsdelsförvaltningsnivå	40
5.4.3	Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning	41
5.5	Lindängeskolan och Linnéskolan	41
5.5.1	Mål ur skolornas perspektiv.....	41
5.5.2	Ansvar på skolnivå.....	42
5.5.3	Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning	42
5.6	Analys av skolornas verksamhetsstyrning.....	43
5.6.1	Mål ur skolornas perspektiv.....	43
5.6.2	Ansvar på skolnivå.....	43
5.6.3	Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning	44
5.7	Sammanfattning	44
<hr/>		
6.	Slutsats	46
6.1	Målöverensstämmelse med utgångspunkt i agentteorin	46
6.1.1	Målkonflikt mellan principalen och agenten	46
6.1.2	Principalen och agenten är nyttomaximerade.....	47
6.1.3	Asymmetrisk information	48
6.1.4	Agenten handlar begränsat rationellt	48
6.1.5	Att styra agenten	49
6.2	Sammanfattning	49
<hr/>		
7.	Förslag till vidare forskning.....	50
<hr/>		
Bilaga	51	
Källförteckning		57

1. Inledning

I detta kapitel redogörs för det problemområde som ligger till grund för uppsatsens uppbyggnad. Avsnittet inleds med en kort bakgrundbeskrivning vars syfte är att ge läsaren en introduktion till ämnet. Vidare följer en problemdiskussion som belyser uppsatsens inriktning samt syftesformulering. Avsnittet avslutas med kapitlets disposition.

1.1 Bakgrund

Enligt Brorström m.fl. (2001) har den offentliga sektorn under det senaste decenniet genomgått stora förändringar. Dessa förändringar har i första hand handlat om styrsystem samt ansvarsfördelning inom den kommunala verksamheten.

Vidare säger Brorström m.fl. (2001) att de två nyckelbegrepp som har varit utgångspunkten i förändringsprocessen är resursfördelningssystemets uppbyggnad samt decentralisering av verksamheter. Decentralisering handlar om att delegera ansvar till andra enheter i en organisation. Denna decentralisering har medfört att styrningen av de enskilda verksamheterna inom kommunen bygger på budget och målstyrning¹. Genom decentraliseringen hoppades man på att enheterna skulle ta ansvar för sina verksamheter och styra dessa mot de uppsatta målen.

Sjöström (2003) resonerar vidare om att den ovan nämnda processen har lett till att stadsdelsförvaltningarna får bidrag från kommunen som de kan fördela utifrån egna, både finansiellt och politiskt grundade, fördelningsbeslut och modeller². Denna åtgärd kan mycket väl leda till att målöverensstämelsen, dvs. samma mål inom de olika enheterna, urholkas varvid konflikter uppstår vilket kan tänkas medföra att man inte uppfyller de uppsatta målen.

¹ Sjöström D., *Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö* (2003).

² Sjöström D., *Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö* (2003).

1.2 Problemformulering

En förutsättning för att en verksamhet ska drivas effektivt är en väl fungerande verksamhetsstyrning med tydliga mål, ansvarsfördelning och styrsystem. Vidare är kommunikation och tydlighet viktiga faktorer för att kunna implementera målsättningen inom verksamheten.

Vi har studerat befintlig litteratur och forskning kring verksamhetsstyrning och kommit fram till att det har skrivits ganska mycket om den politiska budgeten samt ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn. Däremot kunde vi inte finna mycket underlag om hur de uppsatta målen behandlas av olika enheter i en vertikal organisation. Nämnas skall här att mål och målöverensstämmelse är underordnade begrepp i det övergripande begreppet verksamhetsstyrning. Hur mål prioriteras i relation till resurser på respektive nivå finns det vidare väldigt lite skrivet om.

Avsaknaden på sådan information har skapat vårt intresse för ämnesområdet och bidragit till att vi vill ta reda på hur kommunens mål hanteras av stadsförvaltningen och hur skolledningen hanterar stadsförvaltningens mål. Samt inte minst hur resurser hanteras i förhållande till dessa mål.

Denna uppsatsens utgångspunkt och den problematiska inriktningen ligger således på att studera ett förhållandet mellan uppsatta mål i en organisatorisk hierarki och enheter som tilldelas resurser. Resurser är kopplade till budgeten som i sin tur är ett styrverktyg för resursfördelning. Därför anser vi det vara av betydelse att övergripande belysa läsarna om budgetens samt resursfördelningens roll i senare kapitel.

Vår avsikt är huvudsakligen att skapa någon sorts teoriram kring resonemanget om överensstämmelsen mellan mål och resurser inom den kommunala verksamheten. Detta görs med utgångspunkt i den redan befintliga principal-agentteorin då vi anser att teorins antaganden väl stämmer överens med de enheter som vi har valt att studera. Denna teori behandlar framförallt hypoteserna om att uppdragstagaren handlar begränsat rationellt och i eget intresse även om handlingen mycket väl kan skada uppdragsgivaren samt gå i mot dennes målsättning³. Ett exempel är att om en stadsdel har beslutat att satsa större delen av den kommunalfördelade summan på äldreomsorg och endast en mindre summa pengar på skolverksamheten kan detta beslut gå i mot kommunens mål att förbättra utbildningsnivån inom regionen.

³ Anthony R.N., Govindarajan V., *Management Control Systems* (2003).

Problematiken kan tänkas finnas även på en lägre nivå, exempelvis mellan skolverksamhetens mål inom stadsdelen och de övergripande mål som finns utformade på stadsdelsförvaltningen⁴.

Följande fråga skall prägla uppsatsens alla kapitel och avsnitt:

- *Hur väl stämmer målen överens med tilldelade resurser i en vertikal decentraliserad kommunal organisation, i detta fall Malmö Stad?*

1.3 Syfte

Vårt syfte med denna uppsats är studera verksamhetsstyrning inom offentlig sektor med fokusering på överensstämmelsen mellan mål och resurser i den offentliga hierarkin.

1.4 Disposition:

Kapitel 2: Metod

I detta kapitel beskrivs ansats, undersökningens tillvägagångssätt samt datainsamlingsmetoden.

Kapitel 3: Verksamhetsstyrning

Detta kapitel ligger till grund för empirin samt tar upp relevanta teorier.

Kapitel 4: Malmö Stad

I detta kapitel redogörs för resursfördelningsmodellen.

Här presenteras också de 15 övergripande målen samt budgetprocessen för Malmö Stad.

Kapitel 5: Studier av verksamhetsstyrning

Här presenteras den data som samlats in i form av intervjuer. Insamlade data analyseras samtidigt med hjälp av de teorier som presenterats i referensramen.

Kapitel 6: Slutsatser

Här presenteras sammanfattning av resultat och slutsatser med utgångspunkt i agent - principal teorin.

Kapitel 7: Förslag till vidare forskning

Här presenterar vi våra förslag på vidare forskning inom ämnesområdet.

⁴ Brorström B., Gertsson B., Muhlenbock Y., Solli R., *Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn* (1999).

2. Metod

I följande kapitel redogörs för det tillvägagångssätt som valts för att uppfylla uppsatsens övergripande syfte. Detta val av metod är av stor betydelse både när det gäller resultatens tolkningar, relevans samt dess tillförlitlighet. Stor vikt har således lagts på att tydliggöra hur vi har valt att genomföra undersökningsprocessen.

2.1 Undersökningsansats och metod

Undersökningsansatsens syfte är att övergripande förklara hur insamling av datamaterial sker samt redogöra på vilket sätt det insamlade materialet ska tolkas⁵. Vår avsikt är att i första hand ge läsaren så bra inblick i förfarandet som möjligt så att denne i sin tur kan genomföra egna studier i det representerade ämnet samt kritiskt granska det tillvägagångssätt som vi har använt oss av.

I vår uppsats utgår vi från teoretiska referensramar för att besvara den tidigare presenterade frågeställningen. Genom den empiriska prövning som genomförts drar vi slutsatser om de generella antaganden som berör ämnet samtidigt som vi har för avsikt att förbättra och berika den befintliga teorin. Att vi utgått från den referensram som vi skapat och sedan hämtat in data om den offentliga verksamheten behöver inte innebära att vi bara bekräftat det som vi redan visste utan ny kunskap har självfallet kommit till vårt förfogande. Vi har använt oss av den information som samlats in under arbetets gång för att bygga upp analysen som återfinns i kapitel fem.

Vissa funderingar fanns vid uppsatsens första skede att enbart utgå från teorin för att undersöka verkligheten. Nackdelen med denna metod är att vi i så fall hade riskerat att förlita oss alltför mycket på den teoretiska referensramen och lägga mindre vikt på att analysera de intervjuvar som erhållits varför valet föll på att kombinera två metoder, det deduktiva och det induktiva. Man kan dessutom i princip aldrig hävda att man enbart använt den ena eller den andra ansatsen då svårigheten att dra klara avgränsningar finns. Det är således en fråga om definition vilken ansats användes men vi anser oss vara klara över att det deduktiva har varit överrepresenterad under uppsatsens gång.

⁵ Backman J., *Rapporter och Uppsatser* (1999).

Dock skall inte förglömmas att inslag av det induktiva finns i vissa stycken men förfarandet har, enligt vår mening, inte inneburit eller medfört några nackdelar. Valet av den empiriska undersökningen förefaller enkel då vårt syfte och vår problemformulering lättast belyses och besvaras genom användandet av en kvalitativ undersökningsmetod. Vår utgångspunkt bygger på att vi skall analysera och framför allt förstå bakgrunden med verksamhetsstyrning inom Malmö Stad. Därför lämpar sig en kvalitativ modell bäst då denna medför att undersökningen går in på djupet och omfattas av ett litet antal personer⁶. Denna metod kan genom sina unika egenskaper ge oss en helhetssyn på en situation, en så kallad holistisk syn, någonting som är svårt om utgångspunkten tas i den kvantitativa undersökningsmetoden⁷.

Eftersom de kvalitativa undersökningar, enligt Seymour (1992), har sitt ursprung i antropologi och sociologi ligger betoningen på interaktion samt mänskligt beteende. Styrkan i denna metod är öppenhet, möjligheten att inte stänga in sig i alltför strukturerad och formaliserad undersökningssätt samt att vi som genomför undersökningen deltar aktivt i insamlingsprocessen och använder teorin som stöd för vår insamlade information⁸.

2.2 Forskningsprocessen och källkritik

Att utföra en fallstudie handlar om att fokusera på en speciell situation vilket i detta fall innebär fokusering på resurser kontra mål inom den kommunala verksamheten i Malmö Stad. Den geografiska placeringen, dvs. närheten till Lund och det ekonomiska universitetet, har varit en förutsättning för att vi skulle kunna genomföra de olika intervjuer som krävdes för att fullgöra fallstudien. Att vi dessutom redan från början hade väldigt goda kontakter inom de olika stadsdelsförvaltningarna, och i detta fall framför allt stadsdelsförvaltningen Fosie samt goda kontakter med nyckelpersoner på Malmö Stads ekonomiavdelning, underlättade ytterligare genomförandet av fallstudien. Vikten har således lagts på att samla in detaljerad information som därmed kan ge oss ett helhetsperspektiv.

Vi insåg att det finns både för- och nackdelar med en fallstudie. En av fördelarna är att läsaren konkret och koncist ges en tolkning av informationen. En nackdel med undersökningen är att ett ensamt fall inte kan representera hela verkligheten, bland annat på grund av generaliserings- och jämförelseproblem.

⁶ Seymour D. T., *Marknadsundersökningar med kvalitativa metoder* (1992).

⁷ Seymour D. T., *Marknadsundersökningar med kvalitativa metoder* (1992).

⁸ Patel K., Tebelius U., *Grunder i forskningsmetodik - kvalitativ och kvantitativ* (1987).

Dock anser vi att teorier och modeller ger tillräcklig grund för jämförelser samt förståelse av specifika situationer, vilket är undersökningens syfte.⁹

”Fallstudier är så vanliga vid kvalitativt upplagda studier att fallstudiemetoden av många betraktas som nästan synonym med kvalitativ forskning¹⁰.”

2.2.1 Primärdata

Primärdata som vi besitter består av de intervjuer som genomförts för att kunna föra uppsatsen framåt med tanke på den frågeställning samt syfte som presenterats i första kapitlet. På de besöksintervjuer som vi genomförde använde vi oss av ett strukturerat frågeformulär dvs. i förväg utformad intervjumall (se bilaga). Intervjuerna är genomförda under den närmaste tiden för uppsatsskrivandet vilket är positivt utifrån samtidskravet, dvs. att primärdata som används inte skall vara alltför gammal och således icke användbar. Frågesamtalen var en timme långa vardera. I intervjusituationen anpassades frågorna till den kunskap och de förutsättningar som respektive intervjuperson har. Vissa frågor har kunnat besvaras fritt från respondentens sida medan andra har varit mer styrda med betoning på viss frågeställning som vi ansåg vara viktig för uppsatsens fortsatta utformning. Vi har således arbetat utifrån en iterativ process då vi kontinuerligt utvecklats i vårt uppsatsarbete och känt behov av att få svar på nya frågor.

Genom flexibiliteten har vi fått utförligare och mera nyanserade svar på våra frågor. En annan fördel är att dialogen med respondenten ibland tagit en oväntad vändning och givit oss information som inte var förutsägbar än mindre väntad. På så sätt har vi erhållit större djup och förståelse i den specifika frågan. Den kritik, som i största allmänhet är befogad, är att vi inte styrt de personer som vi intervjuat ännu hårdare genom att strikt hålla oss fast vid intervjumallen. Incitament fanns således för att känsliga frågor inte togs upp och diskuterades samtidigt som respondenten kunde leda oss på andra områden och problem utöver de som vi egentligen har i syfte att undersöka och belysa.

Vi anser oss dock ha lyckats undkomma problematiken som representerats ovan då intervjupersonerna svarat på de frågor som vi har velat. Vi har dessutom haft problematiken i tankarna vid utformandet av frågorna och i största möjliga mån försökt att formulera dessa så att de inte skulle uppfattas som direkt påträngande med risk för att personen i fråga väljer att inte svara. Detta påvisar att vi tillämpade intervjuer med olika så kallad standardiseringsgrad.

⁹ Eriksson L.T., Wiedersheim -Paul F., *Att utreda, forska och rapportera* (2001).

¹⁰ Eriksson L.T., Wiedersheim -Paul F., *Att utreda, forska och rapportera* (2001), s. 185.

Den höga graden av standardisering avspeglats genom att olika personer har fått samma frågemall beträffande samma undersökningsnivå medan ostandardiserade frågor ställde när vi var intresserade av de bakomliggande motiven.

Att vi studerat enbart 2 av 10 stadsdelsförvaltningar medför att vi har kunnat fokusera på de väsentliga variabler och djupare satt oss in i den presenterade problematiken. Vi skall dock påpeka att en följd av att studera endast ett fåtal verksamheter är att slutsatserna kan bli alltför situationsspecifika¹¹. I vår studie av de olika stadsdelsförvaltningarna samt genom de intervjuer som gjordes har vi kunnat identifiera många gemensamma nämnare i verksamhetsstyrningsarbetet, något som har motverkat denna osäkerhet.

2.2.2 Val av respondenter

De begränsningar som vi har valt att göra är att studien omfattar Malmö Stads ekonomiska avdelning, två stadsdelsförvaltningar inom Malmö Stad samt skolverksamheten inom dessa där fokusering och inriktning läggs på grundskolorna. Stadsdelsförvaltningarna består av Fosie SDF samt Limhamn/Bunkeflo SDF. Valet av SDF bygger på att stadsdelen Fosie kan sägas vara en miniatyr av Malmö Stad medan Limhamn hamnar högst upp på listan om man ser på de ekonomiska och sociala faktorerna samt skolverksamhetens omfattning¹². Anledningen till avgränsningen som gjorts är framför allt tidsbristen samt svårigheten att djupare analysera de enskilda stadsdelarna. Därför har valet fallit på att bredda uppsatsens mål snarare än att fördjupa den. Uppsatsens validitet kunde ha höjts om fler personer hade intervjuats då fler svar hade erhållits.

De personer som vi har varit i kontakt med har olika befattningar på olika nivåer inom den kommunala hierarkin. Under intervjuernas gång har vi kunnat konstatera att vissa personer som innehar höga poster har medfört vissa svårigheter. I några situationer var personerna svåra att styra under samtalet, andra ville bestämma och prata om det som intresserar dem. Det förekom även att vissa intervjupersoner omformulerade frågor för att kunna prata om det som är intressant för dem själva, gärna både mycket och länge.

¹¹ Andersen Ib., *Den uppenbara verkligheten* (1998).

¹² Årsredovisning för Malmö Stad 2003

Följande intervjuer genomfördes:

Kommunens ekonomiavdelning

Magdalena Titze & Dan Sjöström
Intervju den 14 april 2004 kl. 10.00

Rektor på Lindängeskolan

Jeanette Ranelycke
Intervju den 16 april 2004 kl. 12.00

Limhamn/Bunkeflo Stadsdelsförvaltning

Ekonomiansvarig Henrik Weimarsson
Intervju den 20 april 2004 kl. 8.15

Rektor på Linnéskolan

Johan Revenmark
Intervju den 26 april kl. 10.30

Fosie Stadsdelsförvaltning

Ekonomiansvarig Susanne Sjöström
Intervju den 28 april 2004 kl. 11.00

De första personerna som intervjuades var Magdalena Titze och Dan Sjöström på Malmö Stads ekonomiavdelning. Dan Sjöström är förvaltningsekonom och Magdalena Titze controller. Båda har ansvar för resursfördelningssystemet samt besitter de kunskaper inom de olika områden som de genom erfarenhet tillgodogjort sig under flera års arbete med resursfördelningen och budgetarbetet inom kommunen.

Vidare har vi intervjuat nyckelpersoner inom de två stadsdelsförvaltningar som vi har valt att studera. Dessa personer har varit Henrik Weimarsson samt Susanne Sjöström där Weimarsson är ekonomichef på Limhamn/Bunkeflo SDF och Sjöström är ekonomichef för Fosie SDF. Båda intervjupersonerna är samhällsvetare i grund och botten med en påbyggnad i nationalekonomi samt företagsekonomi under årens lopp. Sjöström innehar den nuvarande positionen sedan sommaren 1996 medan Weimarsson är ganska ny på förvaltningen men har flera års erfarenhet av ekonomisk kontroll och styrning från den privata sektorn.

De sista personerna som intervjuades var rektorn för Linnéskolan, Johan Revenmark samt rektorn på Lindängsskolan Jeanette Ranelycke. Dessa personer skiljer sig ganska mycket åt i fråga om bakgrund och anställningstid.

Ranelycke har haft den nuvarande befattning i ett antal år medan Revenmark endast har arbetat som rektor på skolan sedan november 2003. Dessutom är Ranelycke utbildad inom förvaltning av offentlig sektor samt nationalekonomi medan Revenmark är lärare i botten. Skillnaderna här har bidragit till att vi har fått olika infallsvinklar på samma frågeformulär när intervjuerna genomfördes. Dessa skillnader presenteras i analysavsnittet i dess helhet.

Den tendenskritik som kan riktas mot information som erhållits vid intervjuerna är befogad. Personerna som har intervjuats har med all sannolikhet egna åsikter och egna intressen som till viss del återspeglats i svaren. Därför har det varit ytterst viktigt att i analysen ta hänsyn till de enskilda individernas bakgrund och aktuella uppdrag. Viss kritik kan riktas mot det eventuella bortfall i frågor som inte kunnats besvaras pga. att personerna inte haft den specifika kunskap som krävs samt följdfrågor som inte varit direkt relevanta sett ur uppsatsens syfte.

2.2.3 Sekundärdata

Det material som vi under uppsatsen gång har samlat in består av litteratur knuten till ekonomisk forskning, rapporter, kommunala verksamhetsbeskrivningar, interna nyckeltalsberäkningar och fördelningsmodeller, allmänna informationsbroschyrer från Malmö Stads ekonomiska avdelning, artiklar i affärs och dagspress samt inte minst Internet. Nämnas skall också att en liten del av informationen är hämtad ur de gällande förvaltningslagarna inom området. Litteratursökningar har gjorts i olika databaser på Universitetsbiblioteket, Stadsbiblioteket i Malmö samt Ekonomiska biblioteket i Lund. De databaser som användes för att finna information är Lovisa, Elin, Affärsdatabasen samt Malin. De begrepp som användes för sökningar är offentlig verksamhet, resursfördelningsproblematik, resursfördelningsmodell, kommunal ekonomi, kommunal redovisning, resursberoende samt verksamhetsstyrning.

Kritik som kan riktas mot den samlade sekundärdata är beroende och tendenskritik. Den litteratur som finns kan mycket väl vara vinklad genom att författaren/författarna har en viss uppfattning i det som litteraturen berör. Detta påverkar i sin tur slutsatserna och utformningen i den publicerade litteraturen. Att författarna kan, eller bättre sagt har, egna åsikter i största allmänhet har medfört att vi har haft ett kritiskt förhållningssätt till all litteratur. Även viss kritik mot beroendet kan vara befogad då analytiker och forskare inom området har ett viss beroende av varandras arbete och forskning. Denna problematik är egentligen befogad på all forskning som bygger på en deduktiv ansats och denna problematik kommer vi inte ifrån på något sätt.

Det som kan försvara kritiken är att det samarbete som finns mellan författarna och forskarna medför att det som presenteras ligger närmare empirin och utgör en bredare utgång i teorin.

Trots den kritik som finns mot både primär och sekundärkällorna anser vi att de utgör en bra grund utan vilken uppsatsen inte kunnat genomföras eller ta sin form för den delen. Vi är medvetna om kritiken och förhåller oss kritiska till alla källor men anser att vi har vidtagit de åtgärder som kritiken kräver för att kunna använda källornas innehåll.

2.3 Kritiska funderingar kring intervjuer

Som uppsatsskrivare har vi varit kritiska vid granskning av information och bedömt informationen ur olika intresseperspektiv. Under intervjuernas gång har vi varit tvungna att ta hänsyn till vissa kriterier som till exempel rimlighet, tillförlitlighet samt noggrannhet. Därför anser vi det vara av betydelse att kortfattat presentera och belysa dessa kriterier i syfte att underlätta läsandet och förståelsen bakom insamlingsprocessen/forskningsprocessen.

Rimlighet handlar om överensstämmelse mellan den informationen vi har samlat in och den verklighet som undersökts. När det gäller kvalitativ forskning är möjligheterna begränsade att kunna jämföra informationen med något referensmaterial, då allt grundar sig på hur vi väljer att tolka materialet som har samlats in. Det var nödvändigt att komma ihåg att under hela forskningens gång ställa sig frågan om den insamlade informationen stämmer överens med verkligheten. Det gäller att vara kritisk i sitt förhållningssätt vilket vi anser oss ha varit.

Studier som tar sin utgångspunkt i kvalitativ ansats kräver att både teknisk utrustning och människor fullgör sin uppgift på ett pålitligt sätt. Vi har säkrat oss i den mån vi kunde att minidisken som användes under frågesamtalet var i gott skick. Detta för att undvika att den skulle gå i sönder mitt under pågående inspelning, något som genast skulle betraktas som en störande faktor. Det var viktigt att ta hänsyn till den miljö i vilken undersökning ägde rum. Vi valde att intervjua personer på deras arbetsplatser där de kände sig trygga. Vidare har, för att minimera ”felsägningar” från respondentens sida, de frågor som inte uppfattas förklarats av oss i bästa mån.

Noggrannhet är ett av de kriterier som vi ansåg måste uppfyllas för att vi skulle uppnå hög kvalitet i vår studie. Förvrängning eller förfalskning av materialet under och i samband med insamlingen, bearbetningen samt analysen är oacceptabelt. All motsägelsefull information måste och skall uppmärksammas. Vi har således varit tvungna att vara konsekventa i förhållningssättet till tidigare utgångspunkter för studierna.

Sammanfattningsvis vill vi påpeka att det är viktigt med en mätning som inte påverkas av den som utför själva mätningen. Vidare måste vi som forskare förhålla oss neutrala och inte färga data med våra egen förförståelse eller personliga värderingar¹³.

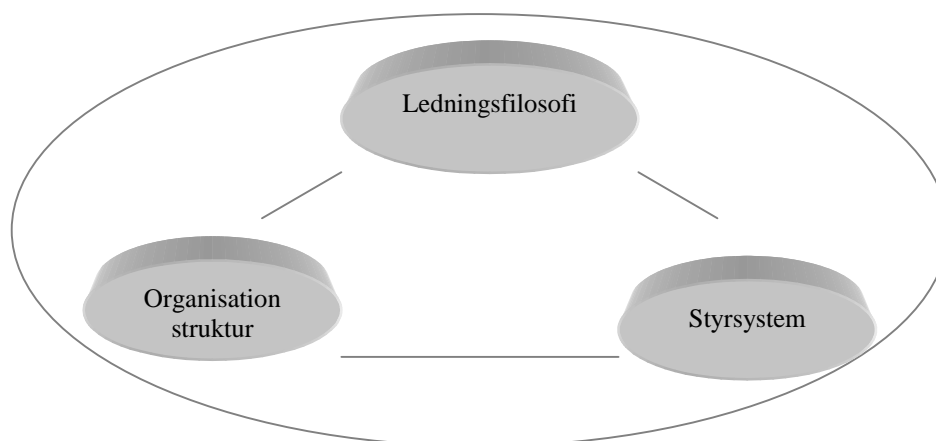
¹³ Lundahl U., Skärvad P-H., *Utredningsmetoder för samhällsvetare och ekonomer* (1999).

3. Verksamhetsstyrning

I detta kapitel beskrivs det som är grunden för uppsatsens undersökning. Vi har valt att dela upp kapitlet i följande avsnitt; verksamhetsstyrning med sina beståndsdelar, resursfördelning inom kommunen samt målstyrning inom kommunen. Till en början behandlas verksamhetsstyrning övergripande. Vidare beskrivs ekonomiskt ansvar. Därefter tydliggörs för läsaren om budgetens roll. Slutligen förklaras modeller och innebörden av resursfördelning samt målstyrning inom kommunen. Allra sist återfinns en sammanfattning av teoriavsnittet.

3.1 Verksamhetsstyrning

I följd av tilltagande globalisering, stark ägarorientering, ny informationsteknik samt kunskapsarbetets framväxt skapades en modern verksamhetsstyrning¹⁴. Anthony & Govindarajan (2003) förklarar verksamhetsstyrning som ett samband mellan en tydlig styrfilosofi (ex strategi och mål), styrsystem (ex budgetering) samt organisationsstruktur dvs. krav på ekonomiskt ansvar (kostnadsansvar eller resultatansvar). För att enheterna i en organisation skall uppnå uppsatta mål måste alla dessa ingredienser överensstämma med varandra. (se figur 3.6)



Figur 3.6 Övergripande föreställning om verksamhetsstyrning
Källa: Inspiration från Lindvall s.28

¹⁴ Lindvall J., *Verksamhetsstyrning* (2001).

Anthony & Govindarajan (2003) menar att en tydlig styrfilosofi som företagsledning har satt upp, handlar om strategier och mål för att tillfredställa marknaden och ägarna själva. Vidare anser författarna att budgeten i verksamhetens bemärkelse är ett styrverktyg för att så rättvist som möjligt kunna fördela resurser.

Betoningen i teorikapitlet lägger vi på målöverensstämmelsen samt budgeten som styrverktyg för resursfördelning. Det måste finnas gemensamma mål och väl utarbetad budget för att resursfördelningen ska ske på ett rättvist sätt.

3.1.1 Verksamhetsmål

Oklarheten om definitionsmässiga innehållet av vad som betraktas som ett mål är stort dvs. målbegreppet är praktiskt taget svårfångat.¹⁵ Enligt Kylén (2000) avser verksamhetsmål vad verksamheten ska åstadkomma gällande kvalitet, kvantitet, service samt den ekonomiska ställningen¹⁶.

I en organisation som består av individer med olika egenskaper och olika målsättningar krävs det att ledningen får individerna i verksamheten att arbeta mot gemensamma mål. Ledning har för avsikt att påverka det mänskliga beteendet så att de aktiviteter som utförs ger det resultat som är samstämmigt med verksamhetens övergripande strategi¹⁷.

Det som kan vara av väsentlig betydelse är vad man har mål till. Enligt Kylén (2000) finns det tre syften. Den första är inriktning och avsikt som handlar om att vara överens om vad man ska uppnå och vart är man på väg. De övriga syften handlar dels om att styra, vilket innebär att verksamheten ska informera utåt samt skapa realistiska förväntningar och bedöma resursbehoven och dels om att utvärdera verksamheten. Det sist nämnda går ut på att följa upp och utvärdera verksamheten för egen utveckling och informera om uppnådda resultat. Således anpassas resurser efter behoven.¹⁸

¹⁵ Brorström B., Hahlund A., Solli R., *Förvaltningsekonomi* (1999).

¹⁶ Kylén J.A., *Mål till nytta* (2000).

¹⁷ Anthony R.N., Govindarajan V., *Management Control Systems* (2003).

¹⁸ Kylén J.A., *Mål till nytta* (2000).

3.1.2 Målöverensstämmelse med utgångspunkt i agentteorin

Målöverensstämmelsen kan analyseras ur principal - agentteorins perspektiv. Teorin utgår ifrån att principalen dvs. uppdragsgivaren vill få ett uppdrag utfört och agenten dvs. uppdragstagaren förpliktar sig att utföra uppdraget. Det innebär att beslutskompetensen decentraliseras till agenten när principalen överlåter sitt ansvar till agenten.

Generellt kan situationen mellan två relationer beskrivas som att uppdragsgivaren vill ha ett bidrag från uppdragstagaren mot att den andre får belöning för sin insats. Det vill säga att agenten belönas för att denne har utfört något åt principalens vägnar. Slutsatsen som kan dras är att om principalen förpliktar sig att belöna agenten vill denne att bidraget från agentens sida är relevant till belöningen samt att agenten arbetar i principalens intresse. Problemet är att principalen inte med säkerhet kan anta att agenten kommer att arbeta i hans intresse. För att förbättra principalens ställning utformas ett kontrakt mellan båda parter.

Grundtanken som följer är att motivera agenten att arbeta efter verksamhetens mål och inte efter egna intressen. Man vill således få agenten att arbeta i samma riktning som principalen och att skapa så hög grad av målöverensstämmelse som möjligt mellan de båda parter. Enligt teorin är principalens strategi att utforma incitament så att agenten uppför sig som principalen önskar. I praktiken har principalen svårt att utforma kontraktet på så sätt att agenten inte kan kringgå det.¹⁹

Förhållandet mellan principalen och agenten förekommer i många situationer och den relationen som vi beaktar i vår uppsats är kommunens relation med de olika stadsdelsförvaltningarna och skolläningen inom dessa förvaltningar.

3.1.2.1 Principalen och agenten är nyttomaximerade

Att båda parter är nyttomaximerande medför att de båda vill åstadkomma största möjliga nytta av sin position. Agenten och principalen anses teoretiskt vara i konflikt med varandra där agenten försöker skaffa sig fördelar på principalens bekostnad. De två centrala begreppen som beaktas här är bidrag och belöning.

¹⁹ Nygaard C., Bengtsson L., *Stategizing- en kontextuell organisationsteori* (2002).

Diskussionen kretsar kring agentens arbetsinsats i förhållande till den ersättning han får. Agenten vill erhålla belöning från principalen för sin genomförda insats medan principalen, å sin sida, vill ha bidrag från uppdragstagare för den belöning som denne erhållit. Förhållandet tycks enligt författarna vara pareto-optimalt. Detta förklaras genom antagandet att det är omöjligt för den ena parten att öka sin nytta utan att reducera den andres nytta. Kortfattat innebär detta antagande att det den ena parten vinner förlorar den andra. Den centrala problemställningen fokuserar på hur principalen försäkras sig att arbetet är utfört enligt dennes dispositioner och att agenten inte tar sig förbi de förutbestämda riktlinjerna.²⁰

3.1.2.2 Målkonflikt mellan principalen och agenten

Enligt Anthony & Govindarajan (2003) bygger agentteorin på att det finns målkonflikt mellan principalen och agenten. Konflikten begynner i att de inblandade parterna har olika mål samt ingår relationen utifrån olika förutsättningar. Dessutom medför konflikten till att parternas nyttofunktioner, som de önskar maximera, skiljer sig åt redan från relationens början. Enligt gällande definition strävar principalen efter ett stort bidrag i förhållande till belöningen medan agentens resonemang är omvänt dvs. en stor belöning för en liten insats. Denna problematik måste således principalen handskas med.²¹

3.1.2.3 Asymmetrisk information

En annan faktor som gör att principalen befinner sig i underläge är att det råder informationsasymmetri, dvs. att agenten har större tillgång till information än principalen. Principalen har således ofullständig information om agentens beteende och har svårt för att utröna om agentens belöning motsvarar agentens prestation. Dessutom kan agenten, för att tjäna sina egna syften, undanhålla information från principalen. I vissa fall kan även agenten vilseleda principalen för att gynna sina egna intressen.

3.1.2.4 Agenten är opportunistisk

Perloff (2001) menar att agenten handlar opportunistisk dvs. utför egennyttiga handlingar vilka kan uppstå före eller efter ingående av det aktuella kontraktet. Vid tecknandet av kontrakt hålls exklusiv information inne. Emellertid kan också

²⁰ Nygaard C., Bengtsson L., *Stategizing- en kontextuell organisationsteori* (2002).

²¹ Nygaard C., Bengtsson L., *Stategizing- en kontextuell organisationsteori* (2002).

informationen förvrängas eller att agenten handlar passivt i syfte att gynna egenintresse vid kontraktsslutet. Principalen är medveten om att agenten kan handla opportunistisk och bidrar till att principalen kan gardera sig mot den troliga opportunisten.²² Opportunisten betraktas som manipulativ och använder sig av tjänster och gentjänster som gynnar agenten själv och ibland tar stora risker för att nå dit denne vill.²³

Vidare resoneras om att agentens mindre bidrag är följd av medveten handling sägs det att agentens beteende är omoraliskt samt att agenten inte medverkar tillräckligt för sin belöning. En annan argumentation för mindre bidrag från agentens sida är att det finns brist på kompetens för att lösa givna uppgiften. Medarbetarna har inte nödvändig färdighet då principalen ställs till svars för ett olämpligt val.²⁴

3.1.2.5 Agenten handlar begränsat rationellt

Agentteorin antar även att de beslut som fattas är begränsat rationella. Det är omöjligt för principalen att "kartlägga" agentens beteende. Således är det omöjligt för principalen att formulera ett fullständigt kontrakt för att begränsa agentens opportunist. Vidare har uppdragsgivarens försvagade ställning karakteriseras av att denne inte har fullständig information om uppdragstagarens handlingar vilket medför att den anskaffade informationen inte kan behandlas objektivt.²⁵

Enligt Nygaard och Bengtsson (2002) är agenten även riskovillig. Detta innebär att denna ständigt vill minimera sin egen risk i relationen. I de omständigheterna där det råder större risktagande från agentens sida kräver denne en större kompensation.

3.1.2.6 Att styra agenten

Anthony & Govindarajan (2003) anser att principalen kan agera på två sätt för att få agenten att arbeta för hans syften och mot hans övergripande målsättning. Övervakning sker genom att principalen utvecklar kontrollsystem som t ex ekonomiska rapporter för att utvärdera vad agenten gör. Ett annat sätt att göra detta på är att noga definiera vad som ingår i olika arbetsuppgifter och vad som krävs av agenten. Detta är dock förenat med kostnader som måste vägas mot vilket resultat övervakningen ger. Principalen kan istället eller i kombination med övervakning använda sig av olika incitament för att styra agenten.

²² Perloff J.M., *Microeconomics*, (2001).

²³ Perloff J.M., *Microeconomics*, (2001).

²⁴ Nygaard C., Bengtsson L., *Stategizing- en kontextuell organisationsteori* (2002).

²⁵ Nygaard C., Bengtsson L., *Stategizing- en kontextuell organisationsteori* (2002).

Ju mer ersättning agenten får som baseras på någon typ av måttstock desto mer kommer agenten att anstränga sig för att uppnå målsättningarna måttstocken utgår från. Genom att belöna agenten med något som tjänar dennes intressen kan principalen få agentens målsättningar att överensstämma med de egna.²⁶

3.2 Ekonomiskt ansvar

Enligt Bergstrand (1997) innebär ekonomiskt ansvar att man tilldelar begripliga och operativa mål samt de befogenheter som krävs för att målen blir uppfyllda.

När ansvaret är utbrett på många individer talar man om decentralisering dvs. delegering av frihet att fatta beslut²⁷. Mintzberg (1999) skiljer på horisontell och vertikal decentralisering. I uppsatsen berör vi bara den vertikala decentraliseringen. Typiskt för denne är att den formella makten förs ned längs en befogenhetskedja²⁸ dvs. från kommunen till stadsförvaltningen och vidare till skolledningen.

Organisationer kan delas upp i olika typer av ekonomiska ansvarsenheter. Den klassiska indelningen är att skilja mellan kostnadsansvar, intäktsansvar, resultatansvar och investeringsansvar.²⁹ I Sverige har det under 90-talet uppstått en intressant utveckling, många företag omstrukturerade sina serviceavdelningar från kostnads- till resultatenheter.

3.3 Budgeten som ett handlingsprogram

Med budgetbegreppet har man olika associationer både på gott och ont. Budgeten hänvisar ofta till en siffersammanställning i monetära termer som kan ge ensidig bild av verksamheten samt avser en viss period, vanligtvis ett år.³⁰ Bergstrand och Olve (2002) menar att budgeten i själva verket är en väsentlig komponent i verksamhets planerings- och styrningsutförande. Enligt författarna är en budget ett handlingsprogram som inkluderar målsättningar och handlingsramar för företagets resultatenheter. Programmet är även hjälpmedel för uppgifts och ansvarsfördelning.

²⁶ Anthony R.N., Govindarajan V., *Management Control Systems* (2003).

²⁷ Mintzberg H., *Structure in Fives – Designing effective organizations* (1999).

²⁸ Mintzberg H., *Structure in Fives – Designing effective organizations* (1999).

²⁹ Anthony R.N., Govindarajan V., *Management Control Systems* (2003).

³⁰ Bergstrand J., Olve N.G., *Styr bättre med bättre budget*, (2002).

3.3.1 Budgeteringens syften och uppgifter

Enligt Bergstrand och Olve (2002) är budgetering en metod för att på bättre sätt nå uppsatta mål samt vara ett verktyg för att åstadkomma ansvarsfördelning med handlingsfrihet. Denna frihet är under givna resursramar. Det problem som kan förekomma är att ledningen, under sämre ekonomiska förhållanden, kan prioritera egna favoriter och dra nytta av budgeteringen som ett instrument genom att fördela resurser mellan olika verksamheter så att resurser tillfaller bara de prioriterade avdelningarna. Anthony & Govindarajan (2003) påpekar att budgeten som arbetsprocess kräver omfattande arbete samt uppenbara kostnader i form av tids och resursinsatser³¹. Detta resonemang delar Wallander (1994). Han föredrar ett budgetlöst system och anser vidare att ett väl detaljerat budgetarbete är resursslöseri. I hans mening behövs det ingen årsbudget för att kunna sätta målen samt utvärdera och kontrollera prestationerna. Wallander (1994) kritiserar den bristande förmågan att omsätta företags strategier till löpande styrning via budgeten samt betonar behov av en vägledande styrfilosofi i form av en modern strategiuppfattning.³²

I samband med att synen på budgeten har förändrats över tiden har även budgetens syften förändrats. Arwidi och Samuelson (1991) presenterar sju syften. Dessa kallas dels för traditionella och dels moderna. Till de traditionella syftena tillhör prognos, kontroll, planering och samordning medan åtagande, motivation samt kommunikation tilldelas till de moderna syften.³³

3.3.2 Budgeten som ansvarsmarkering

Den som mest uttalat sig om ansvarsmarkering är Mintzberg (1999). Enligt honom är det centrala hur ett företag samordnar sitt tillvägagångssätt. Nästa steg är att enhetsansvariga fattat egna beslut medvetna om att det efter budgetperioden finns ett ansvar för att prestationer motsvarar vad som budgeterats. Den här typen av en hierarkisk planeringsmetod kallas rambudgetering dvs. en markering av prestationsansvar. Planeringen innebär ett givande och tagande men bara för de handlingar som ska genomföras.³⁴

I samband med ansvarsmarkering vill man påvisa att det finns ett stort problem med lojaliteten hos dem som upprättar budgetar. Wallander (1994) påstår att det förekommer manipulation av budgetar i syfte att dra egen nytta. Vidare menar han

³¹ Anthony R.N., Govindarajan V., *Management Control Systems* (2003).

³² Wallander J., *Budgeten - ett onödigt ont* (1994).

³³ Arwidi O., Samuelson L., *Budgetering i industriföretagets styrsystem* (1991).

³⁴ Lindvall J., *Verksamhetsstyrning* (2001).

att dessa görs av människor som tar hänsyn till känslor och egenintresse utöver det rationella övervägandet.³⁵

Vikten för budgetuppställande borde ligga på att kunna sätta måttliga mål för att sedan kunna kontrollera och värdera prestationer. Budgeten blir då ett bra medel för att definiera ansvarsområden. Vidare har de som är med i budgetarbetet bättre förståelse för de ekonomiska sammanhangen i enheten.³⁶

3.4 Budgetering i kommunal verksamhet

Någon form av kontroll över inkomster och utgifter inom den kommunala verksamheten har funnits sedan mer än 100 år tillbaka och det finns föreskrifter som talar om att både kommuner samt förvaltningar är skyldiga att upprätta en budget. Enligt Wallander (1994) ställer den politiska ledningen krav på verksamhetsansvariga vid resursfördelning och talar om vilka de samhällliga syftena med budgetering är. Den första är att hålla sig inom de angivna ekonomiska ramarna och leda till en kostnadsbudget. För den andra ska förvaltningen redovisa underlag så att det inte uppstår felaktig resursförbrukning och att arbetet bedrivs effektivt. Budgetdokumentet blir ganska detaljerat. Det tredje syftet avser att förvaltningen skall utföra arbetet enligt de styrande enheternas direktiv samt redovisa för måluppfyllelse.³⁷

Brorström m fl. (1999) vill poängtera att budgetens funktioner är ekonomiskt styr-, resursfördelnings- och kontrollinstrument eftersom det, inom den offentliga verksamheten, inte finns någon marknadsmekanism som kan lösa fördelningsproblemen har budgeten tagit över en roll att styra resursfördelning. I samband med det kommunala resonemanget talas det om två ansatser, ett behovs- och ett resursorienterat synsätt som också kallas rambudgetering.³⁸ (se figur 3.4)



Figur 3.4 Behovs- respektive rambudgetering
Källa: Brorström s.194

³⁵ Wallander J., *Budgeten - ett onödigt ont* (1994).

³⁶ Brorström B., Hahlund A., Solli R., *Förvaltningsekonomi* (1999).

³⁷ Wallander J., *Budgeten-ett onödigt ont* (1994).

³⁸ Brorström B., Hahlund A., Solli R., *Förvaltningsekonomi* (1999).

3.4.1 Rambudgetering

Det främsta syftet med rambudgeteringen är att förenkla arbetet för kommunaltjänstemän och även förbättra utgångspunkter för finansiell styrning. Rambudgeteringen innebär att de finansiella förutsättningarna kartläggs. Detta är en total resursram för det kommande året och utifrån totala ramen fördelas finansiella ramar till olika enheterna. Dessa enheter skall sätta ekonomin i fokus istället för behoven vilket innebär att enheterna måste anpassa sina behov efter begränsningarna.³⁹

3.4.2 Behovsbudgetering

Behovsbudgetering är en metod för resursfördelning i geografiskt decentraliserad verksamhet som har vuxit och blivit implementerad under 90-talet i de flesta kommunerna. Metoden innebär att kommunernas politiska ledning fattar beslut angående behovskriterierna och anger betydelse för varje kriterium. Vidare är en matematisk uträkning för budgetutfallet för varje stadsförvaltning aktuell. Stadsdelen fördelar i sin tur resurser enligt egna prioriteringar. Syftet är att komma ifrån det tidiga produktionstänkandet och istället koncentrera sig på att analysera befintliga resursbehov samt fungera som ett politiskt styrverktyg.⁴⁰

Behovsbudgeteringen vilar på fyra hörnstenar som kallas för objektivitet, transparens, rollfördelning samt rättvisa. Deras gemensamma syfte är generera tydlighet i budgetprocessen. Objektivitet beaktar de kriterier som används för att kunna bedöma individens behov av kommunal service. Med transparens menas ett tydligt och klart samband mellan de behovskriterier som används samt det servicebehov vilket kommer att värderas. Den tredje komponenten som är rollfördelning syftar på att tydligt definiera roller samt makt och ansvar mellan budgetprocessens olika deltagare för att komma åt klara prioriteringar. Den sista hörnstenen är den viktigaste. Vikten ligger på förståelse av resursfördelnings grunder samt resonemang bakom utformningen av dessa.

3.4.2.1 Kriterier för ”kommunalt service - behov”

För att kunna tala om kommunens resursfördelning som behovsstyrd finns det ett antal krav. I centrum befinner sig medborgarnas behov av kommunal service. En resursfördelning efter behov kopplas till befolkningsmässiga underlaget i

³⁹ Brorström B., Hahlund A., Solli R., *Förvaltningsekonomi* (1999).

⁴⁰ Bokenstrand C., *Den politiska budgeten* (2000).

kommunens olika delar. Till varje kommundelsnämnd tilldelas en ekonomisk ram med befolkningsstorlek, ålder samt socialekonomiska förutsättningar som grund för beräkningen. Målet är att åstadkomma en enhetlig resursfördelning till kommundelarna utifrån befolkningens ”behov av kommunal service”.

Objektivitet är ett kriterium för att kunna mäta individerna servicebehov och utgångspunkten är egenskaper hos dessa medborgare. Inom dessa kriterier finner vi fasta och rörliga variabler. De fasta variabler är opåverkbara som till exempel andelen låginkomsttagare. Däremot är antalet individer som köar för en viss service påverkbara objektiva kriterier. Kravet på objektivitet handlar med andra ord om reliabiliteten i mätningarna av det servicebehov som finns. Mätningarna borde vara tillförlitliga och inte manipulativa.⁴¹

3.4.2.2 Samband mellan behovskriterierna

Transparens är kravet inom resursfördelningens kriterier och tydlighet är det mest karakteristiska draget. Alla ska kunna förstå förutsättningar för resursfördelning. Modellen ska finna ett begripligt sammanhang mellan en viss verksamhet och de faktorer som påverkar beslutet om vilka servicebehov finns. Det sambandet är underlag för en logisk och meningsfull tolkning.⁴²

När kunskap om resursfördelningens skillnader, dvs. förståelse för varför anslagen varierar mellan stadsdelarna uppnås, kommer resursfördelning att betraktas som rättvis och accepterat. I verkligheten är det inte lätt att bedöma vilka behovsindikationer som skall användas.

3.5 Målstyrning i kommunal verksamhet

De senaste 20 årens utveckling har medfört stora förnyelser i den offentliga verksamheten och begreppet målstyrning utnyttjas allt oftare. Det privata företaget är förebild för den offentliga verksamheten. Svaren på frågor kring marknadsförning, produktivitet, redovisning hittas i referensramar för den privata sektorn. Men det är viktigt att komma ihåg att offentlig verksamhet arbetar på helt annat plan än vad företagen gör. Förståelse för effektiviteten behöver ej uttryckas i monetära termer och även intäkterna som är svåra att mäta är meningslösa i diskussion om lönsamhet i företagsekonomiska benämningar.⁴³ Pihlgrens och Svenssons (1989) slutliga resonemang kring målstyrning är följande:

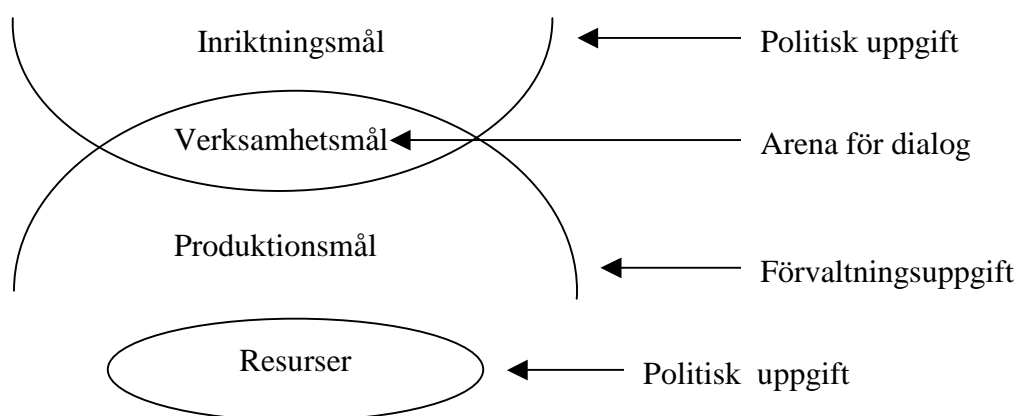
⁴¹ Bokenstrand C., *Den politiska budgeten* (2000).

⁴² Bokenstrand C., *Den politiska budgeten* (2000).

⁴³ Pihlgren G., Svensson A., *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet* (1989).

”Ofta bedrivs verksamheten i offentlig regi just av den anledning att man vill komma bort ifrån marknadens mekanismer med vinst och lönsamhet som mål för verksamheten”.⁴⁴

Det förefaller enligt Pihlgren och Svensson (1989) att politikerna avser att inte styra via detaljregler utan med hjälp av de mål som ska gälla för olika verksamheter. Det finns mål på olika nivåer och olika typer av mål. Samtliga mål bör hänga ihop som en kedja och det är viktigt att man finner en levande dialog mellan olika enheter. Det är viktigt att de mål som politikerna satt upp är förankrade med verkligheten där tjänstemännen befinner sig. För att kunna bedöma vilka verksamhetsmål och produktionsmål som är verklighetssinnade ställer man resurser mot inriktningsmålet (se figur 3.5). Här förekommer en förhandling då två enheter möts, å ena sidan har vi dem som fördelar resurser och å andra sidan dem som ska utföra arbetet. I det sammanganget är det viktigt att måldialogen är tydlig.⁴⁵



Figur 3.5 Förhållandet mellan måldialogen och uppgifter
Källa: Inspiration från Pihlgren, Svensson s. 53

Beståndsdelar i modellen innebär följande:

- Inriktningsmål och vilka resurser ställs till förfogande.
- Utifrån inriktningsmål och resurser preciseras verksamhetsmål. Detta sker via en dialog mellan politiker och förvaltning.
- Vilka produktionsmål som ska uppfyllas anges av verksamhetsansvariga inom förvaltningen.

Det finns några tydliga fördelar med målstyrning och man finner två dimensioner vilka förklarar den positiva effekten och i följd av detta en högre effektivitet. Den

⁴⁴ Pihlgren G., Svensson A., *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet* (1989), s. 20.

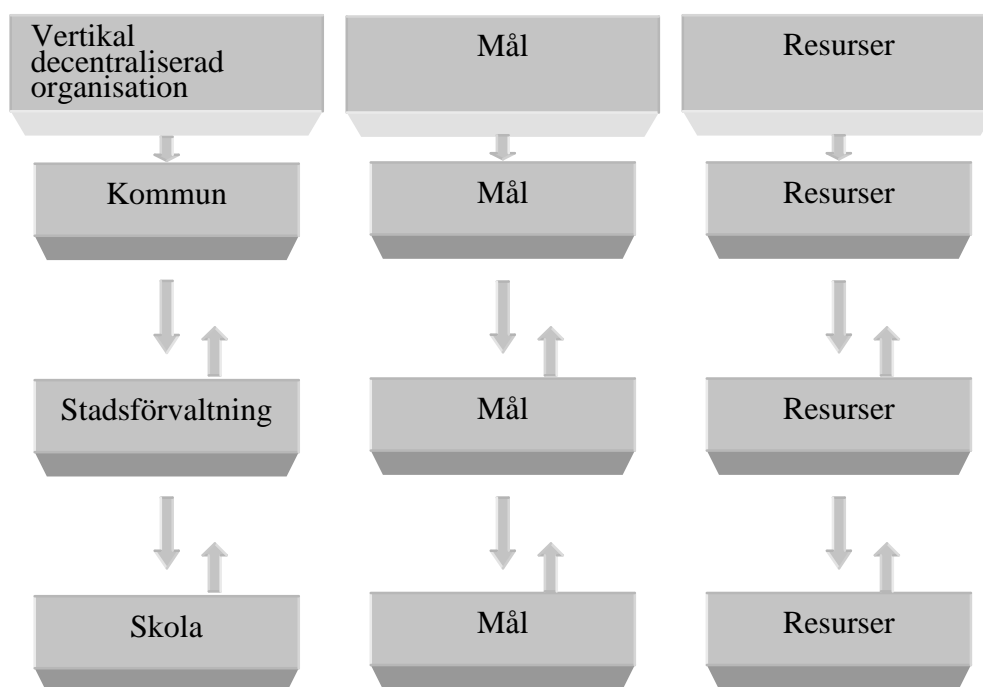
⁴⁵ Pihlgren G., Svensson A., *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet* (1989).

första är den så kallade ”yttre effektivitet” som utgår ifrån att man bryter ned överordnande mål mer systematiskt samt genererar en större målklarhet på de olika organisatoriska nivåerna. Den andra kallas för den ”inre effektiviteten” där syftet är att motivera berörda för att uppnå de uppsatta målen.ⁱ

3.6 Sammanfattning

Med detta kapitel vill vi ge läsaren en sammanhängande bild av alla tre ingredienser som berör verksamhetsstyrning och anses vara viktiga för en väl fungerande styrning. Den utveckling som har skett under de senaste decennierna på verksamhetsstyrningens sida har bidragit till att den offentliga verksamheten kunde se fördelar med att tillämpa styrningsmodeller som var väl beprövade i den privata sektorn, inte minst ansvarsdelegering till de decentraliserade enheterna.

Vår huvudfokusering ligger på måluppfyllelsen och resurser inom respektive nivå i en hierarkisk organisation. Dessutom vill vi säga att det finns behov av en väl fungerande målstyrningsprocess, så att de uppsatta målen uppnås. Det viktigaste är att alla individer som arbetar på olika nivåer i organisationen engagerar sig i målstyrningsprocessen och upplever att deras insats påverkar måluppfyllelsen. Förutsättningar måste vara tydliga och givna förhand samt att en enhetlig begreppsapparat används i organisationen för att underlätta kommunikation (se figur 3.6)



Figur 3.6 Förhållande mellan målen och resurser
Källa: Inspiration från Pihlgren & Svensson s.66

4. Malmö Stad

Följande kapitel innehåller en bakgrund till empiriavsnittet eftersom läsaren ska ha ett bra utgångsläge och förstå vad vi menar med resursfördelningsmodellen. Vidare beskriver vi de övergripande verksamhetsmålen och budgetprocessen i Malmö Stad.

4.1 Malmö Stad

För att läsaren ska följa vårt resonemang kring resursfördelning och fördelningens konsekvenser ansåg vi lämplig att beskriva kommunens och de två valda stadsdelarnas organisation och verksamheter med betoning på skolverksamheten.

Malmö Stad styrs via kommunfullmäktige som har den högsta beslutanderätten och tillsammans med kommunstyrelse, som leder och samordnar arbete samt nämnder, utgör Malmö stads centrala politiska ledning. För kommungemensamma ansvarsområden står facknämnderna medan stadsdelsfullmäktige har ett geografiskt ansvar. Sedan stadsreformen 1996 har Malmö Stad 10 självständiga stadsdelar som huvudsakligen ansvarar för skola, vård och omsorg.⁴⁶

Malmö Stadskontor är kommunledningens stab som innebär att den både har en styrande och samordnande roll samt en serviceroll i förhållande till kommunens övriga förvaltningar. Det övergripande ansvaret för Stadskontorets ekonomiavdelning är kommunens ekonomiska planering, budgetarbete, redovisning och uppföljning. Ekonomiavdelningens uppdrag är att ha en hög kvalitet i ekonomistyrningen med syfte att uppnå en långsiktig ekonomisk balans och god ekonomisk hushållning. De enskilda stadsförvaltningarnas ekonomiavdelningar har ansvar för att leverera underlag till kommunstyrelsen så att denna kan fatta beslut vid resursfördelning till de olika stadsdelarna. Det är vedertaget att budgeten är ett av kommunens viktigaste styrdokument.⁴⁷

⁴⁶ www.malmo.se, Fakta om Malmö och politik (2004-05-06).

⁴⁷ www.malmo.se, Fakta om Malmö och politik (2004-05-06).

4.2 Resursfördelningsmodellen

Resurser fördelas genom en särskild resursfördelningsmodell. Huvudsyftet med modellen är att bestämma över stadsdelens totala resurser. Med hänsyn till lagstiftningen och målen som kommunfullmäktige har fastställt disponerar stadsdelarna pengar inte tidigare än efter det att den totala ekonomiska ramen är klar. Resursfördelning tillämpas på fem olika verksamheter, pedagogisk, individ- och familjeomsorg, vård och omsorg, fritid och kultur samt gemensam service och övrigt. Dessa medel fördelas utifrån olika variabler som är befolkningens storlek, ålder och levnadsförhållanden. Varje stadsdel har ansvar för samtliga kostnader. Cirka 90 % av stadsdelarnas totala kommunbidrag är hänförliga till befolkningsansvaret och fördelningen sker enligt modellen. Resterande 10 % av kommunbidraget ingår inte i modellen utan är avsedda för kommunalövergripande verksamhet⁴⁸.

I de fall där det råder brist på den efterfrågade servicen är stadsdelarna tvungna att köpa service från en annan stadsdel. Även inom offentlig verksamhet tillämpas internprissättning precis som inom den privata sektorn. För service i en annan stadsdel betalar hemstadsdelen ersättning efter en så kallad internprislista, som fastställs en gång per år.⁴⁹

Kommunen har delat ut nära 5,8 miljarder kronor år 2003 (se tabell 4.2) till de olika stadsdelarna och beroende på befolkningsstruktur och de sociala faktorerna skiljer sig framräknade kommunbidrag per invånare. Enligt årsredovisning för 2003 har Fosie stadsdel fått 920 miljoner kronor i kommunbidrag medan Limhamn - Bunkeflo 640 miljoner kronor. Resultatet för båda blev negativt dvs. kostnaderna översteg intäkterna. I det första fallet blev underskott på -9,8 miljoner medan i det andra -3,8 miljoner.⁵⁰ Detta innebär att man förbrukade mer resurser än man hade tillgång till⁵¹.

⁴⁸ www.malmo.se, Fakta om Malmö och politik (2004-05-06).

⁴⁹ Sjöström D., *Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö* (2003).

⁵⁰ Malmö Stad, *Årsredovisning 2003*.

⁵¹ Sjöström D., *Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö* (2003).

(belopp i Mkr)	Totalt	Grund- resurs	Tilläggs- resurs	Grundresurs (%)	Tilläggsresurs (%)
Förskoleverksamhet	884	596	288	67	33
Skola	1 737	1 334	403	77	23
Skolbarnsomsorg	241	125	116	52	48
Ekonomiskt bistånd (adm)	333	-	333	-	100
Individ- o familjeomsorg	240	-	240	-	100
Äldreomsorg	1 838	735	1 103	40	60
Funktionshindrade	238	64	174	27	73
Fritid och kultur	57	28	28	50	50
Gemensam service och övrigt	201	201	-	100	-
Totalt	5 768	3 083	2 686	53	47

Tabell4.2 Fördelningen mellan grund- och tilläggsresurser 2003

Källa: Sjöström s.15

I år kommer cirka 7 miljarder kronor av kommunens skatteintäkter användas för att finansiera stadsdelarnas verksamhet. Hur utfallet blir vet vi inte ännu. Det är bara till att vänta och se⁵².

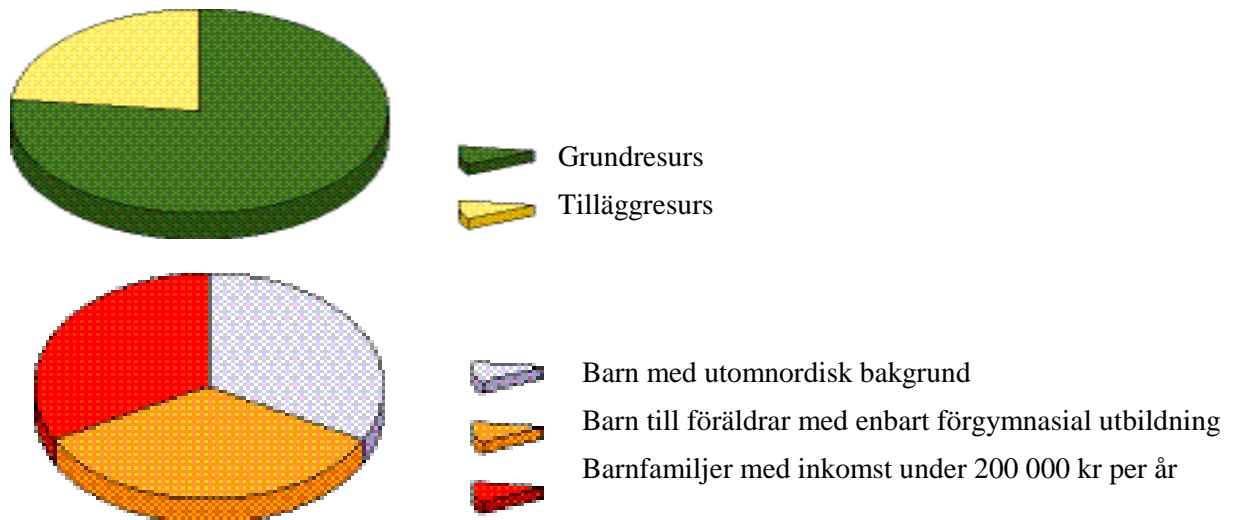
Det finns två kategorier av resurser i relation till fördelning, grundresurser som utgör mer än hälften av de totala resurser samt tilläggsresurser. Grundresursen beräknas som ett kostnadsbaserat internpris genom att antalet individer multipliceras med ett belopp. Utöver fördelningen per invånare får stadsdelarna ett grundbelopp och även ett tillägg som motsvarar 3 % av kommunens gemensamma anslagsfinansierade verksamhet för att kunna täcka eventuella administrativa kostnader. Tilläggsresurser fördelas med hjälp av sociala kriterier som tar sin utgångspunkt i levnadsförhållanden i stadsdelarna. Dessa kriterier hämtas från SCB-statistik samt från Malmö stads egen statistik.

Den största andelen av resursen tillfaller skolverksamheten och vård- äldreomsorg. Förskola, skola och skolbarnsomsorg ingår i den pedagogiska verksamheten. Drygt 70 % av resurserna fördelas som grundresurs till pedagogisk verksamhet och 75 % av dessa fördelas efter antalet elever i åldersgruppen 6–15 år. Det blir cirka 45 000 kronor per elev och år. Återstående 25 % fördelas ungefär med en tredjedel på vardera tilläggskriterierna "Barn med utomnordisk bakgrund, "Barn till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning" samt "Barnfamiljer med inkomst under 200 tkr per år".⁵³

⁵² www.malmo.se, Fakta om Malmö och politik (2004-05-06).

⁵³ Sjöström D., Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö 2003).

Resursfördelning sker enligt resursfördelningsmodellen och såg ut på följande sätt 2003.



Figur 4.2 Resursfördelning
Sjöström s.6

4.3 Verksamhetsmål och budgetprocessen

Kommunfullmäktige har, utifrån de kommunövergripande styrdokument, formulerat särskilt prioriterade mål för kommunens verksamhet. Dessa har fastställts tillsammans med nämndernas ekonomiska ramar i Malmö stads årsbudget.

Av de 15 övergripande målen är det två som beaktar skolverksamheten och dessa handlar om:

- ökning av andelen elever som har minst betyget godkänt i de behörighetsgivande ämnena samt
- förbättring av resultaten i de nationella proven.

Inom Malmös pedagogiska verksamheter finns det krav på att även lämna kvalitetsredovisningar. Det är framför allt för att kontrollera måluppfyllelsen⁵⁴.

Utöver dessa två finns ytterligare 13 andra mål som behandlas av olika enheter inom kommunen. Till dessa hör deltidsarbetslöshet, mångfald, integration, jämställdhet, demokrati, två mål för barn och ungdom, två mål för sysselsättning, vård och omsorg, äldreomsorgen samt hemlöshet. Vi kommer inte att hantera de 13 målen i vår uppsats, då vi valde att koncentrera oss på skolverksamheten.

⁵⁴ Malmö Stad, Åresredovisning 2003.

Den kommunala verksamheten är i grunden budgetkopplad då den huvudsakligen finansieras med skattemedel som fördelas i den politiska processen. Det finns tecken på att den ekonomiska förändringen har under de senaste åren påvisat en svagare utveckling av ekonomin både nationellt och internationellt, något som Malmö Staden fick uppleva⁵⁵. Därför är det allt mer viktigt med budgeten som är ett av de viktigaste politiska instrumenten för verksamhetsstyrning inom kommunen. Det märks tydligt att den införda resursfördelningsmodellen påverkat budgetarbetet och eftersom budgeteringen har blivit mindre detaljerad kan ekonomiansvariga koncentrera sig på att utföra andra viktiga arbetsuppgifter än bara att fokusera på sådana beslut som kan fattas av stadsförvaltningarna. Dessutom infördes internhandel, stadsdelarna har bestämmande makt varifrån man köper service, som leder till att enheterna är mer flexibla vid beslutfattande samt mer kostnadsmedvetna.

Budgetuppföljning har blivit en av budgeteringens väsentligaste roller. Det handlar om två företeelser, dels om ekonomisk uppföljning och dels rapport uppföljning. Rapporter är underlag för åtgärder. Det är viktigt att förklara orsaker till ett exempelvis negativt resultat, om det har blivit eftersläpning på grund av förändrade förutsättningar sedan budgeten gjordes. En ekonomisk och verksamhetsmässig uppföljning görs varje år. Den består av två delårsrapporter och en årsredovisning. Av dessa framgår det ekonomiska resultatet för perioden och olika variabler som beskriver prestationer och uppnådda mål.

Med kännedom om tidigare uppstådda konflikter mellan budget och uppsatta mål har kommunfullmäktige sedan mitten av 90-talet fastställt särskilda riktlinjer beträffande ekonomistyrning i kommunen. Om konflikt uppstår så är det budgeten som skall gälla vid beslutsfattandet rörande den ekonomiska delen.⁵⁶

⁵⁵ Malmö Stad, *Budget 2004*.

⁵⁶ www.malmo.se, *Fakta om Malmö och politik* (2004-04-29).

5. Studier av verksamhetsstyrning

I detta kapitel presenteras genomförda intervjuer och analysen bakom dessa. För att läsaren ska följa resonemanget kring problematiken, fördelades kapitlet i tre avsnitt. I det första avsnittet behandlas mål och budget, som är ett verktyg för resursfördelning, ur ett kommunalt perspektiv. I det andra och tredje avsnittet hanteras samma begrepp ur stadsförvaltningens perspektiv samt skolans perspektiv.

5.1 Malmö Stad

5.1.1 Mål ur Malmö Stads perspektiv

För Malmö Stad är det viktigt att de uppsatta målen är uppfyllda. Enligt Titze och Sjöström använder kommunen sig av en del variabler för att få stadsdelsförvaltningen att uppnå dessa mål. Dessa variabler består bl.a. av hur många elever som ska finnas per lärare. En nackdel med att en del av de här variablerna inte är samma varje år, anses vara att de prognoser som ställs fram vid framtagandet av budgeten för nästkommande år kan visa sig felaktiga. Respondenterna säger vidare att varje stadsförvaltning har krav på sig att uppfylla de uppsatta målen från kommunens sida, men utöver dessa, är det upp till stadsförvaltningen att sätta upp andra mål som de själva anser vara viktiga för deras område. Om det skulle bli krav på nedskärningar förändras inte de övergripande målen utan besparingar sker på andra plan. Detta innebär att de här målen är viktiga om man ser på de utifrån kommunalt perspektiv.

5.1.2 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning

Respondenterna som intervjuats på kommunen säger att det inte tas någon betydande hänsyn till årets resultat vid utformandet av budgeten för nästkommande år. Det görs däremot en resultatuppföljning för att kontrollera så att det inte finns för stora avvikelser gentemot den uppsatta budgeten. Om sådana uppstår finns det krav på att visa hur och framför allt varför dessa avvikelser har uppkommit. Respondenterna påpekar att om en stadsdelsförvaltning skulle gå med ett överskott eller underskott får man ta med sig detta över- eller underskott till nästa års budget. Om man nu skulle gå med ett underskott, är det krav för att se hur man fördelar sina resurser och kanske till och med göra vissa omfördelningar,

så att man ska kunna täcka det aktuella underskottet nästa år. Detta innebär att man från kommunens sida gör analyser av de ekonomiska utfallen för de enskilda stadsdelsförvaltningarna vid kalenderårets slut.

Respondenterna berättade, att kommunen tidigare delade ut pengar i form av anslag till sina stadsdelsförvaltningar innan den började implementera resursfördelningsmodellen. Syftet med resursfördelningen är att ge likvärdiga förutsättningar och service till befolkningen inom kommunen. Detta uppnås genom att fördela resurserna där behov finns. Vidare säger respondenterna, att de alltid använder sig av den senaste tillgängliga statistiken till tilläggskriterierna, men det kan ibland inträffa att SCB-uppgifter inte är uppdaterade, utan att dessa är två till tre år gamla som ju inte speglar nuvarande situation. Detta, menar respondenterna, skapar inga större bekymmer, eftersom de strukturella förändringar som sker inom olika områden inte är stora.

Respondenterna anser vidare att det finns vissa beslut som kan skapa lite delade tankar inom kommunen. Detta kan ske, när det tillkommer nytt kapital till kommunen som då ska fördelas ut till stadsdelsförvaltningarna. När detta inträffar, fördelas det oftast mer resurser till de enheter som går med underskott, för att undvika en snöbollseffekt dvs. att underskottet bara växer och växer.

5.2 Analys av studier beträffande mål och budget

5.2.1 Mål ur Malmö Stads perspektiv

Om vi analyserar kommunens verksamhetsstyrning utifrån de intervjuer som genomfördes och de material som vi besitter kan vi se stora likheter med vad Kylén (2000) skriver om vad man har mål till. Vidare menar han att man ska följa upp utfallen, särskilt vid årets slutskede, och detta är något som görs varje år vid budgetförhandlingarna mellan kommunen och de enskilda stadsdelsförvaltningarna. Trots detta uppstår det målkonflikter mellan kommunen och stadsdelsförvaltningarna, någonting som man på kommunens sida är väl medveten om. Detta förfarande kan tyckas märkligt då vi anser att kommunen bör reducera målkonflikten. Målkonflikten kan analyseras utifrån principal – agentteorins antaganden om att de inblandade parterna är nyttomaximerande. Både kommunen och stadsdelsförvaltningarna vill ha ut så mycket de kan från varandra. Kommunen vill se resultat för de pengar som delas ut till stadsdelsförvaltningen, medan stadsdelsförvaltning vill ha någon sorts belöning för att de hanterar dessa resurser på ett bra sätt, sett ur stadsdelsförvaltningens perspektiv och tycke. Det kan även uppstå en målkonflikt för de enheter som redovisar positivt resultat, gentemot de enheter som påvisar ett negativt resultat.

Skulle det nu komma in mer resurser till kommunen, som i sin tur delar ut dessa till de stadsdelar vars enheter påvisar sämre resultat kan medföra att de stadsdelar vars enheter påvisar bra resultat känner sig bestraffade.

5.2.2 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning

Till skillnad från vad som tas upp i teorin beträffande budgetens centrala roll lägger man från kommunens sida mindre vikt på budgetarbetet. Dock finns det krav från högre instanser att upprätta budget för nästkommande år för att redogöra vilka kostnader och intäkter man antar att möta under årets lopp. Dessutom finns det viss informationsskyldighet gentemot invånarna inom kommunen om hur man väljer att fördela skattepengarna.

Syftet med resursfördelningsmodellen är att en så rättvis fördelning som möjligt skall utföras dvs. enligt resursfördelningsmodellen. Ett problem som tas upp är hur kommunen använder sig av tillägskriterierna och att man tar hänsyn till gammal statistik vid fördelningsprocessen. Detta kan anses vara lite vanskligt, för att gammal statistik inte återspeglar dagsläget och detta är någonting som skapar vissa problem ute i stadsdelarna. Problemet uppstår då man inom stadsdelsförvaltningarna tycker att tillägskriterierna bygger på gammal information och medför eftersläpning av tilldelade tilläggsresurser.

5.3 Stadsdelsförvaltningarna Limhamn/Bunkeflo och Fosie

5.3.1 Mål ur stadsdelförvaltningarna perspektiv

Respondenten på Limhamn SDF säger att skolorna inom stadsdelen har kännedom om de mål som kommer ifrån kommunen. Vidare berättar han att det finns dels de mål som är uppsatta av kommunfullmäktige och sedan finns det även stadsdelsförvaltningens mål. Målen från kommunen och från egen stadsdelsförvaltning är generella och övergripande. Det övergripande målet är att budgeten alltid ska hållas och att man ska gå med nollresultat.

På de två stadsdelsförvaltningarna arbetas det lite olika med variablerna. På Limhamn/Bunkeflo SDF görs det sällan jämförelser mellan variabler utöver de viktigaste som till exempel antal elever per lärare och lokalyta per elev. Respondenten menar att de flesta av variablerna har varit med ett bra tag vilket är bra för att kunna se om det har skett en utveckling.

Limhamn/Bunkeflo SDF anser att det är viktigt att se på flera variabler tillsammans för att kunna få en bra överblick på hur situationen ser ut. Respondenten på Fosie SDF ser variablernas användning som ett beslut från politikerna och det är inte mycket att göra åt det. De använder inte samma variabler år för år vilket är bra då vissa variabler blir föråldrade och därigenom icke användbara. Nackdelen med detta är att det blir svårt att jämföra dessa från år till år.

Vidare har respondenten på Fosie SDF berättat att man har ett måldokument som fylls i, när det görs internbudget. Dessa dokument innehåller måluppfyllelser och mål som är väl förankrade ute i enheterna. Där redogör man för hur man hade tänkt sig gå tillväga för att nå upp till de mål man satt upp. Ekonomiavdelningen arbetar inte med de olika verksamhetsmålen, utan det gör barn- och ungdomschefen på respektive enhet. På Limhamn/Bunkeflo SDF säger respondenten att målen är väl förankrade mellan kommunen och stadsdelsförvaltningen, vilket medför att målkonflikten minimeras. Men det finns risk för en konflikt vad gäller just själva resurserna, då man har en för låg resurs per invånare och därav får lågt antal lärare per elev. Respondenten menar att konflikten ligger i att alla elever skall ha behörighet till gymnasiet, som det står skrivet i skollagen och som kommunfullmäktige har satt upp som ett viktigt mål. Man har alltså samma mål som övriga stadsdelar men detta skall uppnås med en mindre summa pengar vilket leder till en målkonflikt.

5.3.2 Ansvar på stadsdelsförvaltningsnivå

Respondenten på Limhamn/Bunkeflo SDF tycker, att det viktigaste är, att verksamhetscheferna känner att de har ett ansvar för sin ekonomi och för att man just ska kunna ställa de ansvariga till svars om det t.ex. inte skulle gå bra ett år. I Fosie SDF anser man att skolorna inte har stor frihet att fördela resurserna som man vill, utan kan bara bestämma hur mycket man ska ha i övriga kostnader. Båda stadsdelsförvaltningarna har ställt krav på att vissa enheter ska påvisa ett överskott vid årets slut. På Limhamn/Bunkeflo SDF berättade ekonomichefen att man vid ett tillfälle missförstod varandra beträffande överskottet och det visade sig att det överskott som fanns i prognosen för beslutet inte fanns kvar i slutet av året. Respondenten på Fosie SDF talade om för oss att den tidigare nämnda problematiken behandlades genom att ställa krav på en av deras nämnder. Detta grundade sig på samma anledning som för SDF Limhamn/Bunkeflo, att just prognosen visade ett överskott. Resultatet av sådan handling blev att enheten visade ett överskott i slutet av året vilket var bra för hela stadsdelen.

5.3.3 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning

På Limhamn/Bunkeflo SDF anser respondenten att enheterna redovisar resultat och att dessa inte behöver redovisa sämre resultat för att få fler resurser nästa år. Han menar att det är p.g.a. resursfördelningsmodellen, som endast går ut på att man får pengar enligt befolkningsstrukturen. På båda ställen har man samma uppfattning om hur resultatet hanteras, nämligen att ekonomerna analyserar dem på stadsdelsförvaltningarna tillsammans med verksamhetschefen varje månad och ser om det behövs några förändringar. Enligt respondenten på Fosie SDF finns det incitament för att redovisa negativa resultat för att nästa år få mer bidrag med anledning av att man går igenom resultatet med verksamhetschefen och således försöka förhandla sig fram till mera resurser.

De två stadsdelarna arbetar för att granska uppkomsten av underskottet. Man tittar på vilka kostnader som finns per elev och hur många elever man räknar med att ha nästa år. Om underskottet är volymrelaterat eller om den egna produktionen har ett underskott får skolorna kämpa med det i nästkommande års budget. Om underskottet beror på att det har kommit in fler elever än man räknat med, läggs inte underskottet på nästkommande års resultat. På Fosie SDF berättade respondenten att ekonomerna, barn och ungdomschefen och rektorn sätter sig ner och diskuterar vad som gått fel. Det kan bero på olika faktorer, antingen har man inte gjort vad man skulle eller så har man fått elever som kräver mer resurser. Det behöver inte bara bero på att man missköter ekonomin.

Resursfördelningsmodellens klara syfte, enligt respondenten på Fosie SDF, är att fungera som ett styrinstrument för att fördela resurser. Kriterierna som finns både gynnar och missgynnar stadsdelarna på olika sätt, för att en del av kriterierna kan vara bra för en stadsdel men mindre bra för en annan och tvärt om. Det är viktigt att dessa kriterier är mätbara, så att det går att jämföra dem från år till år. På Limhamn/Bunkeflo SDF anser respondenten att resursfördelningsmodellen ska, utöver att fördela pengar, ta hänsyn till de olika förutsättningarna; befolkningssammansättningen och de sociala faktorerna som finns i stadsdelen. Den ska ge barn och ungdomar samma förutsättning i alla stadsdelar. På båda stadsdelsförvaltningarna tycker man att resursfördelningsmodellen är rättvis om man ser till alla stadsdelar, men den missgynnar nog alla på något sätt. Det som brister i modellen är att denne inte tar hänsyn till att det kan bli en eftersläpning på ett år. Detta kan visa sig i att förändringen i befolkningsstrukturen inte är lika stor som de får resurser för, eller att man kanske har fått fler invånare än beräknat.

5.4 Analys av stadsdelsförvaltningarnas verksamhetsstyrning

5.4.1 Mål ur stadsdelförvaltningarna perspektiv

Som synes används variablerna olika på stadsdelsförvaltningarna, vilket i för sig inte är något anmärkningsvärt. Att variablerna ändras från år till år finns det både för och nackdelar med. Fördelen är att de inte blir gamla medan nackdelen är att det är svårt att mäta variablerna om de ändras varje år. Därigenom kan det vara svårt att se vilka förändringar som inträffat och hur man kan förbättra styrningen. De mål som kommer ifrån kommunen verkar vara mer ett dokument man ser på än något man följer till punkt och pricka.

Man kan tänka sig att om en stadsdelsförvaltning behöver mer resurser förlorar kommunen på det och även de andra stadsdelsförvaltningarna genom att de får en mindre summa tilldelad. Här uppstår en konflikt som inte är alltför ovanlig inom kommunen. Man ser att de mål man får från kommunen är något som ligger under det övergripande målet som är att man ska klara sin budget och att man ska gå med nollresultat. Dock ser man det lite annorlunda från kommunens sida då de anser att de målen är viktiga. Man kan anta att mer resurser hade tillfallit stadsdelsförvaltningarna om kommunens totala ekonomi hade förbättrats. De här målen från kommunen återspeglar även principal agent teorin genom att de för söker styra stadsdelsförvaltningarna. Detta kan man se på de två sätt som teorin tar upp, genom övervakning av deras kostnader och genom att ge ut dokument som noga definierar vad som krävs av stadsdelsförvaltningarna.

5.4.2 Ansvar på stadsdelsförvaltningsnivå

Inom skolorna och andra verksamheter kan man inte mäta utflöde i monetära termer. Vad som kan anses vara förunderligt är att båda stadsdelsförvaltningarna har krävt att vissa enheter ska påvisa ett överskott ett visst år. Detta går då emot kravet att man ska hålla sin budget och ha ett nollresultat. Här uppstår det konflikter där skolorna varit tvungna att kämpa och visa överskott som skulle täcka vård och omsorgs underskott. Vad detta innebär för stadsdelen i helhet är svårt att säga men det skapar viss missnöje. Här är det viktigt att stadsdelsförvaltningarna visar varför en viss enhet behöver hjälp, vilket kan vara väldigt svårt med tanke på hur den ekonomiska situationen ser ut ute i kommunen. De måste visa de enheter som har ett överskott, att det som har hänt den enheten som visar ett underskott, inte har kunnat påverka detta.

5.4.3 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning

Man har olika uppfattningar om det finns några incitament för att visa negativa resultat ett år för att få tilldelat mer resurser nästkommande året. Vi insåg att båda Stadsdelsförvaltningarna jobbar väldigt mycket med att analysera om det skulle bli ett underskott nästkommande år. Det som är viktigt här är att man i så fall måste hitta orsaken, vilket alltid inte kan göras. Det behöver inte finnas någon logisk förklaring till detta underskott. Det som är viktigt och gäller för båda stadsdelsförvaltningarna är att om underskottet beror på dålig produktivitet eller dålig styrning läggs det uppkomna underskottet på nästa års budget.

Det finns inga direkta skillnader mellan kommunens och stadsdelsförvaltningens syn på resursfördelningsmodellen. Det handlar fortfarande om att man ska fördela pengar på ett rättvist sätt och att modellen ska fungera som ett styrinstrument. Det som är genomgående såväl från stadsdelsförvaltningen och från kommunen är eftersläpningen som inte anses beaktad i modellen. Detta är den stora nackdelen med resursfördelningsmodellen som används.

5.5 Lindängeskolan och Linnéskolan

5.5.1 Mål ur skolornas perspektiv

Enligt respondenten på Linnéskolan, är det övergripande ekonomiska målet för skolan, att man ska hålla sin budget. Utöver det finns där politiska mål, som finns i budgetskrivelsen. Rektorn på Linnéskolan anser att det är jätteviktigt för politikerna att styra verksamheten, men inte detaljerna ute på skolan, dvs. själva lärandet och kvalitén. På Linnéskolan arbetar man med de mål man får från stadsdelsförvaltningen genom att man lämnar in tertialrapporter.

Respondenten på Lindängeskolan säger att man inte tittar på de ekonomiska målen utan följer skolplanen. Uppfattningen ligger i att pengarna fördelas ner från stadshuset till stadsdelsförvaltningarna och den har rätt till att fördela i princip hur den vill. De pengarna som stadshuset delar ut till stadsdelsförvaltningen, med avsikt att gå till barn och ungdom, placerar kanske inte stadsdelsförvaltningen exakt allt till just barn och ungdom. Det som kan förekomma i dessa fall är att man lägger en del av dessa pengar i enheter som går sämre.

5.5.2 Ansvar på skolnivå

Det största arbetet för att fungera bättre som skola är att man kan fördela pengarna på ett annat sätt och omorganisera verksamheten, anser respondenten på Linnéskolan. Om det skulle bli tal om nedskärningar finns det inga klara kriterier på hur och var man ska skära ner. Den effektivaste och lönsammaste besparingen är just personalen, men där måste man ta hänsyn till skollagen när det gäller hur många lärare man måste ha per elever. Respondenten på Lindängeskolan förklarar att man jobbar på så sätt att alla investeringar stoppas innan man undersöker om det blir nödvändigt att säga upp personalen.

Om det skulle visa sig att ett överskott kommer att finnas tillgängligt vid årets slut jobbar de båda skolorna väldigt snarligt, överskottet förbrukas i första hand på läromedel. På Linnéskolan anser respondenten inte att det finns några krav från stadsdelsförvaltningens sida om var man ska placera överskottet. Däremot menar respondenten på Lindängeskolan att stadsdelsförvaltningen skulle ta pengarna om man visade ett överskott i prognoserna. Därför påpekas att man förbrukar dessa medel tidigare för att undvika att det ska bli ett överskott vid slutet av året. Båda enheterna menar att det finns ett visst solidariskt ansvar gentemot andra skolor inom stadsdelen.

5.5.3 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning

Enligt båda respondenter är det viktigaste att man håller och lever efter den uppsatta budgeten man har. Det tillskjuts inget extra kapital till de olika skolorna under året förutom de pengarna man får genom tilläggsresurserna. Där finns i och för sig andra sätt att bli tilldelade pengar och det är att söka i fonder men det viktiga är att dessa pengar inte får täcka den dagliga verksamheten. Båda skolorna anser att det viktigaste att tänka på vid utformandet av nästa års budget, är att se på antalet elever och antalet lärare som tillkommer nästa år.

Respondenten på Lindängeskolan anser att det inte finns många argument för att bli tilldelade mer pengar nästa år utan de består mest av hur bostadsområdet, medelinkomsten, befolkningsindex, handikapp och förberedelseklasser ser ut. På Linnéskolan har man delvis samma uppfattning, men respondenten menar att de argument man kan använda sig av för att bli tilldelad mer resurser handlar mest om elevernas behov. För de eleverna med funktionshinder och elever med särskilda behov, får man inte bidrag från stadsdelsförvaltningen utan från kommunen.

Respondenten på Linnéskolan anser att det är svårt att säga om resursfördelningsmodellen är rättvis för alla, men tycker att den är relativt rättvis. Idag är det så att man får betalt per barn, vilket är den enda inkomsten en rektor har att röra sig med. Det finns inget annat sätt att bli tilldelade pengar. Däremot anser respondenten på Lindängeskolan att resursfördelningsmodellen inte är rättvis för att man inte tittar på att det kan uppstå en viss eftersläpning. Om det skulle vara så att det skulle komma många nyanlända invandrare till deras skola, finns det därigenom en viss eftersläpning på ett år. Om sådan situation skulle uppstå, tilldelar stadsdelsförvaltningen inga resurser för de nyanlända under det året de tillkommit, utan det får man först nästa år. Däremot ska man ändå ta hand om dem löpande under det året. Man ser på statistik för att uppskatta hur många som kommer att invandra, men det stadshuset inte gör är att man inte tittar på framtiden utan ser mer på de faktiska siffrorna.

5.6 Analys av skolornas verksamhetsstyrning

5.6.1 Mål ur skolornas perspektiv

På skolnivån ser man mer till det övergripande ekonomiska målet att man ska hålla sin budget och att man ska utbilda elever. Något som kom fram under intervjun på Linnéskolan var att skolan ansåg att det inte är pengarna som är det övergripande utan det är statens mål om hur de ska uppfostra barnen. Här ser man en skillnad gentemot kommunen och stadsdelsförvaltningen och denna skillnad ses vara ganska naturlig eftersom man ute på skolorna kommer i direkt kontakt med barnen och ser till deras bästa. Det finns en stor skillnad mellan skolorna gällande målen, för att på Linnéskolan arbetar de med dem löpande under året, medan på Lindängeskolan visste man inte om dem, utan där följde man den uppsatta skolplanen. Vad detta beror på är svårt att säga men det är med största sannolikhet stadsdelsförvaltningens information som sprids olika till skolorna. Här handlar det om att principalen styr agenten som den vill och väljer vad man ska förmedla ut till skolorna. Det blir en omvänd process om man ser på principal agent teorin för här är det principalen som har mer information. I detta fall ser stadsdelsförvaltningen vad skolorna behöver veta för att kunna klara sina mål och behöver därigenom inte vara något negativt.

5.6.2 Ansvar på skolnivå

Det finns en gemensam uppfattning om hur det går till när det blir tal om nedskärningar eller besparingskrav som de själva vill uttrycka det. Man diskuterar fram den bästa lösningen och ser till de olika enheternas bästa.

Här uppstår en konflikt, eftersom man väljer att i första hand spara på de enheter som påvisar bäst resultat då denna besparing tycks drabba de i minsta möjliga mån. Detta kan innebära att de enheter som kämpat med sina resultat får en mindre klumpsumma nästa år medan de enheter som inte har fullföljt sina uppgifter får samma som året innan. Nämnas skall också att ett solidariskt ansvar ligger på skolan dvs. att den skall täcka andra skolors underskott vid behov.

5.6.3 Budget som är ett styrverktyg för resursfördelning

Det återkommande svaret med att budgeten ska hållas är väldigt överväldigande även på denna nivå. Det finns heller ingen tillskjutning av extra kapital under året för att man inte ska visa ett negativt resultat. Det finns däremot fonder man kan söka och det läggs ganska mycket tid på just detta. Detta är förståeligt för att barnen ska kunna göra något extra under sin tid som elev på skolorna. Det finns även sponsor- pengar att söka men dessa får inte täcka den löpande budgeten utan endast täcka tillfälliga händelser. Det är svårt att säga varför det är så här, men det finns en del nackdelar t.ex. att bli beroende av sponsorpengar för att klara av sin budget, vilket är något som kommunen ställer sig emot. På denna nivå anser de att det inte finns någon direkt mening med att visa sämre resultat ett år för att få mer nästa år. På skolorna ser man på befolkningsstrukturen och den går det inte att ändra på.

Det visar sig att även på denna nivå finns där ett visst missnöje med resursfördelningsmodellen. Det handlar framförallt om eftersläpning, som beror på föråldrad statistik och dåliga insikter på framtida förändringar. Denna eftersläpning kan påverka skolorna genom att det tilldelas fler elever än det är upptaget i budgeten. Hur man ska hantera detta, när man inte får resurser för de nytillkomna eleverna förrän nästa år, är en fråga som rektorerna måste ta hänsyn till vid budgetprocessen.

5.7 Sammanfattning

Vid jämförelsen mellan empirin och teorin kom vi fram till att det uppstår vissa konflikter, mellan Malmö Stad, stadsdelsförvaltningarna och skolorna. Dessa konflikter visar sig bl.a. när det gäller målen som förmedlas från kommunen och ända ner till skolorna. Respondenterna hade lite olika uppfattningar på de olika instanserna och det märktes att de även jobbade lite olika med målen.

När det gäller budgeten är den genomgående uppfattningen att den ska hållas och att man ska gå med nollresultat. Detta har visat sig på lite olika sätt och har inte

alltid stämt överens, speciellt med tanke på att stadsdelsförvaltningarna ibland ställt krav på att en viss enhet ska visa ett överskott vid årets slut. Detta har skapat konflikter inom stadsdelarna. Vidare anser respondenterna att resursfördelningsmodellen är relativt rättvis men att eftersläpningen ses på vissa enheter som ett stort problem.

Vad gäller ansvar för stadsdelsförvaltningarna och skolorna finns det inte så många olikheter. De viktigaste aspekter är att de som är ansvariga för en viss enhet måste vara beredd att ta konsekvenserna om man skulle visa dåliga resultat och även kunna diskutera fram bra lösningar vid eventuella besparingar.

6. Diskussion och Slutsats

I följande kapitel redogörs för de slutsatser vi har kommit fram till i fallstudien. Slutsatsens utgångspunkt tas i den redan presenterade agentteorins antaganden. Kapitlet avslutas med en kort sammanfattning vars syfte är att besvara uppsatsens problemformulering på ett koncist sätt.

6.1 Målöverensstämmelse med utgångspunkt i agentteorin

6.1.1 Målkonflikt mellan principalen och agenten

Utifrån den genomförda forskningen och den presenterade analysen kan vi dra klara slutsatser att det finns en målkonflikt mellan de olika enheterna inom den kommunala hierarkin, trots att konflikten inte är uttalad i någon större omfattning. Vår slutsats bygger på de svar som vi har fått från respondenterna samt genom vår egen forskning i de ekonomiska rapporter som vi har tagit del av. Ett exempel som vi vill presentera är ett svar som erhöles under en av de genomförda intervjuerna där det klart framgick att överskottet som fanns i enheten inte tillföll principalen trots principalens krav att överskott skall fördelas utifrån principalens tycke. Detta överskott förbrukades i stället av agenten strax innan budgetförhandlingen för nästkommande år. Ett annat exempel är de svar som erhöles från rektorerna från respektive skola där dessa säger att årets överskott förbrukas på läromedel och dylikt för att det inte ska bli någon överraskning vid årets slut, dvs. att man i egen mening skall uppfylla principalens övergripande mål om att nollbudgetering skall hållas. Principalen är i detta fallet den egna stadsdelsförvaltningen.

Målkonflikten syns också i de olika prioriteringar som görs hos de olika enheter som vi har studerat. De övergripande målen från kommunens sida är inte starkt förankrade lägre ner i den kommunala hierarkin. Detta visade sig i att man inte lade stor vikt på dessa mål på en stadsdelsförvaltning samt en skola utan man la fokuseringen på de egna uppsatta målen. Dock är det något försvarbart att man inom skolan inte fokuserar på de kommunala övergripande målen då man måste ta hänsyn till mål från andra nämnder, till exempel de viktiga mål som är uppsatta av skolverket. Vi anser dock att målen måste vara väl förankrade i alla enheter längs nivåkedjan för att dessa skall kunna uppfyllas och implementeras.

Resursfördelningsmodellen skall fungera som ett styrinstrument för att få agenten att agera i principalens tycke. Även här ser vi klara brister då resurserna fördelas olika inom de tre studerade nivåerna. De resurser som tillfaller en stadsdelsförvaltning och är avsedda specifikt för skolverksamheten inom stadsdelen tillfaller inte skolan i sin helhet utan en del av resurserna används för att täcka andra enheters dåliga resultat. Ett exempel är att en stadsdel valde att tilldela skolan endast 75 % av den summa som från kommunens sida var avsedd för skolverksamheten för att med de resterande 25 % kunna täcka underskott på vårdenheten inom stadsdelen.

6.1.2 Principalen och agenten är nyttomaximerande

Antagandet om att principalen och agenten båda är nyttomaximerande stämmer väl överens med den fallstudie som vi genomförde. Kommunen, dvs. principalen, vill försäkra sig om att stadsdelsförvaltningarna, dvs. agenten, utför arbetet enligt förutbestämda riktlinjer, något som sker via rapporteringen av uppfyllelsen av de 15 högt prioriterade målen. I fall en stadsdelsförvaltning anser att deras fokusering måste ligga på andra prioriteringar uppstår konflikt då kommunens mål ställs mot egna. Kommunen kan förlora i en sådan situation, då stadsdelsförvaltning vill skapa bra service åt invånare på sin stadsdel och väljer att tillfredsställa sina egna behov. På skolnivån är situationen snarlik. Skolledning som i detta fall är agenten anser att elevernas behov till bra utbildning är högt prioriterad, men rektorer måste utöver stadsdelsförvaltningens dvs. principalens direktiv följa skollagen som för övrigt är av stor vikt. Konflikten uppstår på sådan plattform, då stadsdelsförvaltnings mål möts av skollagen och skolverkets mål. Dessa presenterade skillnader behöver inte var av en negativ karaktär eftersom individernas behov ställs i fokus.

Ett annat exempel är det redan i analysen presenterade fallet där skolorna väljer att förbruka överskottet trots att detta i egentlig mening skall tillfalla den egna stadsdelsförvaltningen. Ytterligare ett fall är att båda stadsdelsförvaltningarna under ett visst år ställde krav på avkastning på skolan inom stadsdelen. Detta för att täcka det dåliga resultat som en annan enhet hade påvisat inom stadsdelen. Utifrån detta kan vi dra klara slutsatser att både principalen (stadsdelsförvaltningarna) och agenten (skolorna) är nyttomaximerande och vill utnyttja sin position i högsta möjliga grad, även om detta kan skada motparten. Vidare försöker båda parter att utnyttja sin position för att bli tilldelade så mycket resurser som möjligt under nästkommande år. Detta med hjälp av dialoger och förhandlingar med principalen där man presenterar ekonomiska resultat som oftast är svagt negativa. Att de är svagt negativa innebär att enheten gjort av med mer resurser än den hade tillgång till och hoppas således att påvisa under

förhandlingens gång att enheten är i behov av mer resurser. Det som vi anser vara väldigt konstigt är att man på båda skolorna klarade av att redovisa överskott då kravet presenterades från stadsdelsförvaltningen under ett år medan man påvisar nollresultat eller svagt negativa resultat under ett antal år. Detta förfarande tyder på att enheterna kan hålla sin budget och även uppnå överskott när klara krav ställs från principalen men väljer att inte göra så i förhoppning om att bli tilldelade mer resurser nästkommande år.

6.1.3 Asymmetrisk information

Vi har även märkt att det råder ett inslag av asymmetrisk information mellan de olika nivåerna inom kommunen. Detta handlar om information som inte når ända ut till de enskilda enheterna utan den stannar eller förvrängs på vägen. Detta skapar problem för måluppfyllelsen då man inte har klara besked och klar kännedom om de olika mål som finns inom hierarkin. Exempel på informationsasymmetrin kan vi belysa genom att presentera en av studerade skolans handlande. Detta handlar framförallt om att skolan varje månad utformar ekonomiska rapporter för att bedöma den ekonomiska ställningen och om resurserna är tillräckliga för att på ett effektivt sätt uppfylla målen. Det finns en klar fördel med den täta ekonomiska redovisningen, nämligen att kunna förbruka eventuella överskott innan årets slut, eftersom skolan inte belönas för det positiva resultatet. Detta visar, att agenten i det fallet skolledning, undanhåller information från principalen som är stadsdelsförvaltningen, för att tjäna sina egna syften.

6.1.4 Agenten handlar begränsat rationellt

Att agenten handlar begränsat rationellt är inget att förvånas över då det ligger i människans natur att utföra handlingar som gynnar denne mest utan att ta alltför stor hänsyn till principalen. Ett exempel som uppdagades under arbetets gång var att en enhet inom en stadsdelsförvaltning hade påvisat ett negativt resultat under ett antal år och fått detta resultat förbättrat med medel som tog från de övriga enheter som påvisade någorlunda bra resultat. Detta förfarande medförde att de enheter som hanterade resurserna bäst tyckte sig bli bestraffade i form av att deras överskott tillföll någon sin inte gjort det de skulle.

Detta innebar att enheten lade stor vikt på att i framtiden inte skapa överskott utan ligga på +/- noll eller gärna visa svagt negativa resultat. Handlingen här skapar begränsat rationellt handlande om man analyserar enhetens beslut utifrån principalens perspektiv. Principalen drabbas av att de enheter som fungeras som

agenter kommer påvisa noll eller negativa ekonomiska resultat vilket inte är i principalens intresse och inte överensstämmer med dennes målsättning. Dessutom kommer principalen att drabbas av resursförbrukning som saknar grund samt att resurserna inte förbrukas på ett optimalt sätt.

6.1.5 Att styra agenten

Vi anser att principalen kan styra agenten så att denne handlar utifrån principalens tycke om hänsyn tas till de ovan stående hypoteserna och punkterna. Principalen bör lyckas skapa symmetrisk information och klart implementera de uppsatta målen hos agenten. Detta medför att agenten i sin tur kommer att ha klart för sig vilket bidrag som väntas från denne. Dessutom anser vi att principalen bör skapa sådana kontrakt och styrintstrument som leder till att agenten inte i alltför stor utsträckning kan utnyttja sin position. Detta tillsammans med principalens tillgång till information minskar incitament för agenten att handla utifrån eget intresse. Vidare anser vi att problematiken med resursförbrukningen på ett felaktigt sätt kan undkommas om agenten tillåts behålla sitt eventuella överskott samt att agenten inte skall ha krav på sig att täcka andra enheters dåliga resultatställning.

6.2 Sammanfattning

Avslutningsvis skulle vi kortfattat och koncist vilja besvara vår tidigare presenterade frågeställning nämligen hur väl målen stämmer överens med de tilldelade resurserna i en vertikal integrerad verksamhet. Utifrån den genomförda fallstudien och det material som vi har tagit del av anser vi ha klart underlag att påstå att målen inte stämmer överens med de tilldelade resurserna inom Malmö Stad. Vi har under arbetets gång stött på händelser och beslut som tydligt styrker vår slutsats. Dessa händelser och beslut har varit presenterade på alla de nivåer som vi har valt att studera.

En fråga som läsarna bör ställa sig, och som vi inte har behandlat i denna uppsats utan hoppas kunna fungera som förslag till vidare forskning, är hur utbredd denna avsaknad av målkonflikten är samt vilka effekter den får om man ser på problematiken utifrån olika hierarkiska perspektiv inom Malmö Stad? Att vi enbart studerat två stadsdelsförvaltningar innebär att vi inte kan påstå att fallstudiens utfall representerar alla stadsdelsförvaltningar i hela Malmö Stad. Det som vi där i mot kan påstå är att det som presenterats i uppsatsen stämmer väl överens med de enheter som vi har studerat.

7. Förslag till vidare forskning

Syftet med avsnittet nedan är att ge förslag på vidare forskning kring det presenterade ämnesområdet samt problemformuleringen. Här tar vi upp aspekter som vi inte har behandlat men som vi anser vara relevanta och framför allt intressanta.

I vår uppsats har vi behandlat frågeställningen om målöverensstämmelsen inom den kommunala hierarkin. Det som vi anser vara av största intresse utöver det som vi har tagit upp är frågan varför de presenterade avvikelserna uppstår i första början? Beror detta på de antagande som vi redogör för i teoriavsnittet, exempelvis att agenten handlar i eget intresse, eller beror avvikelserna på andra faktorer och vilka är dessa faktorer i sådana fall?

Ytterligare en fråga som vi anser vara av betydelse är vilka effekter dessa avvikelser får både på lång och på kort sikt. Dessutom är det av intresse att studera hur avvikelserna påverkar de olika enheterna i kommunen och hur detta i sin tur påverkar kommunens totala ekonomiska ställning. Vidare tycker vi att man även kan undersöka hur målöverensstämmelsen kan förbättras och vilka åtgärder som krävs.

Avslutningsvis vill vi poängtera att den offentliga sektorn är ett intressant område att studera oavsett vilken problemformulering man utgår ifrån och vill ha besvarad då denna sektor omfattar alla de olika ekonomiska ämnesområden som till exempel redovisning, ekonomistyrning samt organisation. Därför hoppas vi att kunna läsa fler uppsatser och avhandlingar som fokuserar på den offentliga verksamheten.

Bilaga

Följande frågor ställdes till **Magdalena Titze** och **Dan Sjöström** på Malmö Stads ekonomiavdelning:

1. Vad är fördelningssystemets klara syfte (förutom att fördela pengar till olika stadsdelar)?
2. Ligger fokusering på rättvisande fördelning eller fördelning utifrån antagandet att de stadsdelar som har det sämst ställt skall ha mest pengar?
3. De variabler som används i fördelningsmodellen är både finansiella och icke finansiella. Vilka variabler har störst övervägande vid beslutsfattandet?
4. Används samma variabler från år till år?
5. Om ja, vilka fördelar reps. nackdelar finns med att man använder samma variabler med tanke på att befolkningsstrukturen, den finansiella ställningen samt den sociala mycket väl kan ändras från år till år?
6. Om nej, vilka grunder ligger bakom ändringarna och hur ofta ändras variablerna?(i genomsnitt)
7. Hur stor är förståelsen för användning av variabler hos de olika stadsdelsförvaltningarna?
8. Används resursfördelningsmodellen som ett styrinstrument för att få de olika stadsdelsförvaltningarna mot samma övergripande mål?
9. Hur väl stämmer kommunens mål med stadsdelsförvaltningarnas mål- finns det således målkonflikt och hur utbredd är denna?
10. Finns det incitament för att redovisa negativa resultat för de enskilda stadsdelsförvaltningarna för föregående år för att på så sätt få större bidragssumma nästkommande år?
11. Om ja, hur väletablerat är problemet och vilka åtgärder görs för att minska incitamentet? Tar man hänsyn till problemet vid utformningen av resursfördelningsmodellen?
12. Hur påverkar dessa incitament kommunens finansiella ställning både på kort och långt sikt?
13. Analyserar kommunen de olika stadsdelarnas fördelningsmodell och dess resultat för det gångna året och på vilket sätt görs detta?

14. Om det är fritt fram att fördela resurser vilka klara nackdelar finns det sett ur kommunens synvinkel? Finns det risk att målöverensstämelsen mellan kommun och de enskilda stadsdelarna urholkas?
15. Om ja, finns det krav på stadsdelsförvaltningen att redovisa hur resurserna har fördelats och framför allt varför vissa enheter fått mer resurser än andra?
16. Hur ofta, om alls, tillförs ytterliggare kapital till stadsdelsförvaltningarna under årets lopp och vilka faktorer är avgörande vid beslut om ytterliggare kapitaltillskjutning?
17. Om det tillförs kapital löpande under året vilka risker finns då ur kommunens synvinkel?
18. Varifrån tas detta kapital? Har kommunen ”reservfonder” för oförutsägbara händelser eller tas kapitalet från de stadsdelar som vissa högre siffror och tillförs till de stadsdelar som visar lägre siffror?
19. Om ja, kan man då inte tycka att kommunen bestraffar de stadsdelsförvaltningar som uppnår de satta målen och belönar de stadsdelsförvaltningar som inte uppnår dessa mål?
20. Finns det någon sorts belöning för de stadsdelar som påvisar bra resultat och vars målsättning är i överensstämmelse med kommunens övergripande mål?
21. Om ja, hur ser belöningen ut och vilken funktion har denna på långt sikt?
22. Om nej, vad är bakgrunder till att man inte belönar de enskilda stadsdelsförvaltningarna? Finns det andra belöningsalternativ än bara de rent finansiella?
23. Vad händer med resurserna om det blir nedskärningskrav? Vilka kriterier finns för vilka områden som nedskärningen kommer att påverka?
24. Om det blir nedskärningar, vilka samband finns mellan resursfördelning och mål? Innehåller de måldokument som finns fasta eller rörliga variabler?
25. Tar man hänsyn till måluppfyllelsen vid budgetuppbyggnaden dvs. om de enskilda stadsdelarna uppnår det satta mål tas detta i betraktande vid budgeteringen för nästa år?

Följande frågor ställdes till **Henrik Weimarsson**, ekonomichef på Limhamn-Bunkeflo Stadsdelsförvaltning samt **Sussane Sjöström**, ekonomichef på Fosie Stadsdelsförvaltning:

1. Vad är fördelningssystemets klara syfte (förutom då att fördela pengar till olika enheter inom stadsdelsförvaltningen)?
2. Finns det några klara brister med fördelningsmodellen?
3. Vilka är de viktigaste variabler vid beslut om fördelning?
4. Används samma variabler från år till år?
5. Om ja, vilka fördelar resp. nackdelar finns med att man använder samma variabler med tanke på att befolkningsstrukturen, den finansiella ställningen samt den sociala mycket väl kan ändras från år till år?
6. Om nej, vilka grunder ligger bakom ändringarna och hur ofta ändras variablerna?(i genomsnitt)
7. Hur stor är förståelsen för användning av variabler hos de olika enheterna i stadsdelen?
8. Hur behandlas de 15 målen som kommunen satt upp och måste beaktas? Informeras skolledning om de 15 målen?
9. Om ja, varför?
10. Om nej, varför?
11. Används resursfördelning som ett styrinstrument för att få de olika enheterna mot samma övergripande mål?
12. Hur väl stämmer stadsdelsförvaltningarnas mål med de enskilda enheternas - finns det således målkonflikt och hur utbredd är denna?
13. Finns det incitament för att redovisa negativa resultat för de enskilda enheterna för föregående år för att på så sätt få större bidragssumma nästkommande år?
14. Om ja, hur väletablerat är problemet och vilka åtgärder görs för att minska incitamentet?
15. Analyserar stadsdelsförvaltningen de olika enheternas resultat för det gångna året och på vilket sätt görs detta?
16. Om det är fritt fram att fördela resurser vilka klara nackdelar finns det sett ur stadsdelsförvaltningens synvinkel? Finns det risk att målöverensstämmelsen mellan förvaltningen och de enskilda enheterna urholkas?

17. Hur ofta, om alls, tillförs ytterliggare kapital till enheterna under årets lopp och vilka faktorer är avgörande vid beslut om ytterliggare kapitaltillskjutning?
18. Finns det någon sorts belöning för de enheter som påvisar bra resultat och vars målsättning är i överensstämmelse med stadsdelens övergripande mål?
19. Om ja, hur ser belöningen ut och vilken funktion har denna på långt sikt?
20. Om nej, vad är bakgrunder till att man inte belönar de enskilda enheterna?
21. Om det blir nedskärningar, vilka kriterier finns för vilka områden som nedskärningen kommer att påverka?
22. Anser Du att de enskilda enheterna uppfyller de satta ekonomiska målen, i synnerhet grundskolorna inom stadsdelen?
23. Om enheterna påvisar vinst får de då själva bestämma hur denna skall fördelas eller ligger beslutet hos Er?
24. Vad händer om enheterna visar negativa resultat?
25. Är det övergripande målet att enheterna skall påvisa nollresultat?
26. Har det någon gång hänt att man från Er sida ställt krav på avkastning hos de enskilda enheterna?
27. Om ja, vad är bakgrunden till beslutet? Tycks inte detta gå i mot det övergripande målet dvs. ingen vinstdrivning inom offentlig sektor?
28. Tas någon hänsyn till resultatet för föregående år vid budgetförhandlingar?
29. Om ja, hur stor vikt läggs på detta resultat?

Följande frågor ställdes till **Jeanette Ranelycke**, rektor på Lindängsskolan samt **Johan Revemark**, rektor på Linnèskolan.

1. Vad är skolans övergripande mål med de resurser som denna tilldelas, dvs. var och framför allt på vilket sätt investeras de resurser som finns?
2. Hur väl stämmer stadsdelsförvaltningarnas mål med skolans - finns det således målkonflikt och hur utbredd är denna?
3. Hur behandlas de 15 målen som kommunen satt upp och måste beaktas?
4. Anser Ni att resursfördelningen är rättvist utformat?
5. Vad kan skolledning göra för att få så mycket resurser som möjligt till skolverksamheten?
6. Hur ofta, om alls, tillförs ytterliggare kapital till skolan under årets lopp och vilka faktorer är avgörande vid beslut om ytterliggare kapitaltillskjutning?
7. Vilka kriterier finns för vilka områden som nedskärningen kommer att påverka först?
8. Om det blir nedskärningar, ändras målen på de måldokument som finns? Innehåller dessa fasta eller rörliga variabler?
9. Om nedskärningar görs, vilka är de enheter som drabbas först?
10. Om skolan skulle påvisa positiva resultat under året, och det övergripande målet är att vara en nollverksamhet dvs. gå med +/- 0, vilka åtgärder, om några alls, görs för att bli av med överskottet?
11. Finns det klara krav från stadsdelsförvaltningens sida om hur eventuella överskott skall investeras/fördelas?
12. Om skolan skulle redovisa negativa resultat, vilka krav på besparingar ställs på skolledningen och de ansvariga inom skolverksamheten?
13. Har det inträffat att skolan fått extra kapitaltillskott löpande under året för att inte påvisa alltför negativa resultat som hade skadat stadsdelsförvaltningens totala resultat i alltför stor utsträckning?
14. Vilka är de vanligaste investeringar som görs i slutskedet av kalenderåret? Dvs. vilka investeringar görs, om några, under de sista månaderna innan redovisningsunderlaget skall skickas in till förvaltningen och kommunen?
15. Vilka är de viktigaste faktorer ni tar hänsyn till när budget för nästkommande år utformas?

16. Tas hänsyn till föregående års resultat vid utformningen av budgeten som presenteras för stadsdelsförvaltningen?
17. Om ja, hur stor vikt läggs på detta resultat vid utformningen och vilka är de klara fördelarna?
18. Om nej, finns det inga nackdelar med att inte ta hänsyn till föregående års resultat?
19. Vilka är de främsta argumenten ni använder er av (för att bli tilldelade mer resurser än föregående år) vid budgetförhandlingar?
20. Bygger dessa argument på ekonomiska aspekter och vilka är dessa i sådana fall?
21. Har skolan blivit belönat någon gång och på vilket sätt?
22. Vilken är den främsta anledningen till belöningen? Är det att man uppnått de satta ekonomiska målen eller något annat?
23. Har skolan blivit bestraffat någon gång och i så fall varför?
24. På vilket sätt har bestraffningen genomförts?

Källförteckning

Litteratur

- Andersen, Ib *Den uppenbara verkligheten: val av samhällsvetenskaplig metod*, Studentlitteratur, Lund 1998
- Anthony, Robert N
Govindarajan, Vijay *Management control systems*, McGraw-Hill, Singapore 2003
- Artsberg, Kristina *Redovisning – policy och praxis*, 1.uppl., Liber ekonomi, Malmö 2003
- Arwidi, Olof
Samuelson, Lars *Budgetering industriföretagets styrsystem*, 1.,uppl.,MekanförbundetsFörlag, Stockholm 1991
- Backman, Jarl *Rapporter och uppsatser*, Studentlitteratur, Lund 1998
- Bergstrand, Jan *Ekonomisk styrning*, Studentlitteratur, Lund 1997
- Bergstrand, Jan
Olve, Nils-Göran *Styr bättre med bättre budget*, 4 uppl., Liber Ekonomi, Malmö 2002
- Bokenstrand, Cecilia *Den politiska budgeten: om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*, Centrum för forskning om offentlig sektor (CEFOS) Univ.[distributör], Göteborg 2000
- Brorström, Björn
Gertsson, Bo
Muhlenbock, Ylva
Solli, Rolf *Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn – konstruktion, innehåll och effekter* Kommunalforskning i Västsverige (Kfi), Göteborg 1999
- Brorström, Björn
Haglund, Anders
Solli, Rolf *Förvaltningsekonomi: en bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*, Studentlitteratur, Lund 1999
- Brunsson, Nils *Politik och ekonomi*, Doxa Ekonomi, Lund 1986
- Eriksson, Lars Torsten
Wiedersheim, Paul-Finn *Grunder i forskningsmetodik - kvalitativ och kvantitativ*, Studentlitteratur, Lund 1987
- Eriksson, Lars Torsten
Wiedersheim Paul-Finn *Att utreda, forska och rapportera* 7:1 uppl., Liber Ekonomi AB, Malmö 2001
- Greve, Jan *Budget*, Studentlitteratur , Lund 1996

- Holme, Idar Magne
Solvang, Bernt Krohn *Forskningsmetodik, Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, Lund 2001
- Kylén, Jan-Axel *Mål till nytta*, Kylén Förlag AB, Stockholm 2000
- Körner, Svante
Wahlgren, Lars *Praktiskt Statistik*, 3 uppl., Studentlitteratur, Lund 2002
- Lantz, Annika *Intervjumetodik- den professionellt genomförda intervjun*, Studentlitteratur, Lund 1993
- Lindvall, Jan *Verksamhetsstyrning*, Studentlitteratur, Lund 2001
- Lundahl, Ulf
Skärvad, Per-Hugo *Utredningsmetoder för samhällsvetare och ekonomer*, Studentlitteratur, Lund 1999
- Mintzberg, Henry *Structure in Fives – Designing effective organizations*, Prentice Hall, Englewood Cliffs 1999
- Nygaard, Claus
Bengtsson, Lars *Strategizing - en kontextuell organisationsteori*, Studentlitteratur, Lund 2002
- Näsman, Elisabet
Lindvall, Jan
Kljellberg, Jana *Konsten att spara pengar*
Projektarbete, Stockholm 2001
- Patel, Rune
Tebelius, Ulla *Grundbok i forskningsmetodik- kvalitativt/kvantitativt*, Studentlitteratur, Lund 1990
- Patton, Michael Quinn *Qualitative Evaluation and Research Methods*, 2 uppl., Sage, Newbury 1990
- Perloff, Jeffrey M *Microeconomics*, 2 uppl., Addison Wesley Longman Inc., USA 2001
- Pindyck, Robert S
Rubinfeld, Daniel L *Microeconomics*, Prentice Hall, Upper Saddle River New Jersey 1998
- Pihlgren, Gunnar
Svensson, Arne *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, 1:5 uppl., Almqvist&Wiksell Förlag AB 1989
- Seymour, Daniel T *Marknadsundersökningar med kvalitativa metoder*, IHM Förlag AB, Göteborg 1992
- Solli, Rolf *Ekonomi för dem som gör något*, Studentlitteratur, Lund 1991
- Wallander, Jan *Budgeten - ett onödigt ont*, 1 uppl., SNS Förlag, Kristianstad 1994

Offentlig tryck

Stadskontoret Malmö Stad	<i>Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö, en kort beskrivning av principer och beräkningsgrunder fr.o.m 2003, Stadskontorets ekonomiavdelning, mars 2003</i>
Malmö Stad	<i>Åresredovisning 2003</i>
Malmö Stad	<i>Budget 2004</i>
Limhamn/Bunkeflo SDF	<i>Årsrapport 2003</i>
Fosie SDF	<i>Årsanalys, detaljerad version 2003</i>

Muntliga källor

Jeanette Ranelycke, rektor på Lindängeskolan, 2004-04-16

Johan Revenmark, rektor på Linnéskolan, 2004-04-26

Susanne Sjöström, ekonomichef, Fosie Stadsförvaltning, 2004-04-28

Magdalena Titze & Dan Sjöström, kommunens ekonomiavdelning, ekonom och kontroller, Malmö Stad 2004-04-14

Henrik Weimarsson, ekonomichef, Limhamn/Bunkeflo Stadsförvaltning, 2004-04-20

Elektroniska källor

www.malmo.se 2004-04-27
Fakta om Malmö och politik, Statistik, Stadsdelar, Stadens ekonomi

www.scb.se 2004-04-24
Utjämnings- och avgiftsberäkning av LSS-kostnader, bidrags- och avgiftsåret 2004, slutlig beräkning

ⁱ Pihlgren G., Svensson A., *Målstyrning 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet* (1989).