



EKONOMIHÖGSKOLAN
Lunds universitet

Företagsekonomiska Institutionen

Kandidatuppsats, 10 poäng

Resursfördelning inom äldreomsorgen i Malmö stad

Handledare: Gert Paulsson
Caroline Hellström

Författare: Agneta Bengtsson
Caroline Essunger
David Ganrot

Sammanfattning

Uppsatsens titel:	Resursfördelning inom äldreomsorgen i Malmö stad
Seminariedatum:	2005-03-11
Kurs:	FEK 582 Kandidatuppsats, 10 poäng
Författare:	Agneta Bengtsson, Caroline Essunger och David Ganrot
Handledare:	Caroline Hellström och Gert Paulsson
Nyckelord:	Budgetering, Resursfördelning, Behovsbudgetering, Kommunal verksamhet, Malmö stad
Syfte:	Uppsatsens syfte är att bidra till ökad förståelse för vilken betydelse budget- och fördelningsmodeller – dels Malmö stads gemensamma behovsbudgeteringssystem, dels de stadsdels-specifika anslags- respektive prestationsfördelningarna – har för den kommunala verksamheten.
Metod:	Uppsatsen är en kvalitativ studie med deduktiv ansats. Materialet har samlats in genom semistrukturerade intervjuer och enkäter.
Teoretiska perspektiv:	Utgångspunkt är teorier om budgeteringens syfte och dess roll i kommuner, olika kommunala budgeteringssystem i allmänhet och behovsbudgetering i synnerhet samt betydelsen av väktar- och förkämperollerna i budgetprocessen.
Empiri:	Fyra respektive tre personer på följande nivåer inom stadsdelarna Husies och Oxies förvaltning och äldreomsorg har intervjuats: ekonom/controller, vård- och omsorgschef, myndighetschef samt enhetschef. Intervjuerna behandlade följande tre teman: prioriteringar, resurshushållning och acceptans.
Slutsatser:	Uppsatsens generella slutsats kan sägas vara att fördelnings-systemet spelar liten roll för de studerade verksamheterna. Organisationernas ringa storlek gör att informell styrning och sociala band är viktigare än vilket fördelningsystem man använder.

Summary

Title:	Resource allocation in the old-age care in the City of Malmö
Seminar date:	2005-03-11
Course:	Bachelor thesis in business administration, 10 Swedish Credits (15 ECTS)
Authors:	Agneta Bengtsson, Caroline Essunger and David Ganrot
Advisor/s:	Caroline Hellström and Gert Paulsson
Key words:	Budgeting, Resource allocation, Population-based allocation, Municipal operations, City of Malmö
Purpose:	The purpose of this thesis is to contribute to the understanding about the importance of budget and allocation models – both the population-based allocation shared by all districts of the City of Malmö, and the allocation systems specific to each district, by grant or performance-based – for the municipal operations.
Methodology:	This thesis is a qualitative study with a deductive approach. The empirical material was collected through semi-structured interviews and questionnaires.
Theoretical perspectives:	The thesis makes use of theories about the purpose of budgeting and its role in municipalities, different municipal budgeting systems in general and population-based such in particular, as well as the significance of the roles of the guard and the champion in the budget process.
Empirical foundation:	Four and three persons respectively at the following levels of the administration and old-age care in the Husie and Oxie districts: controller, head of the department of medical and old age care, head of the authority of care and head of a care unit. The interviews concerned the following topics: priorities, resource economy and acceptance.
Conclusions:	The general conclusions of the thesis are that choice of allocation system play a minor role in the municipal operations subject to the study. The small size of the organisations makes informal management and social bonds of greater essence than the choice of allocation system.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 Problemställning.....	7
1.3 Syfte och frågeställningar	8
1.4 Avgränsningar	9
1.5 Disposition.....	9
2. METOD	11
2.1 Forskningsansats	11
2.2 Förförståelse.....	12
2.3 Förintervjun.....	13
2.4 Urval	13
2.4.1 Stadsdelar.....	13
2.4.2 Respondenter	14
2.5 Materialinsamling	15
2.5.1 Kontaktagande	15
2.5.2 Intervju och enkät	15
2.5.3 Frågornas validitet	16
2.6 Bearbetning av materialet	17
2.7 Källkritik.....	18
3. TEORI	21
3.1 Budgeteringens syfte	21
3.2 Kommunal budgetering	21
3.2.1 Nollbasbudgetering.....	22
3.2.2 Ram- eller anslagsbudgetering.....	22
3.2.3 Prestationsbudgetering.....	23
3.3 Behovsbudgetering	23
3.3.1 Objektivitet	24
3.3.2 Transparens.....	24
3.3.3 Roller	25
3.3.4 Rättvisa	25
3.4 Väktare och förkämpar	25
3.4.1 Väktarstrategier.....	26
3.4.2 Förkämparstrategier.....	26
3.4.3 Väktare och förkämpar i behovsbudgetering	27
4. MALMÖ STAD	29

4. MALMÖ STAD	31
4.1 Stadsdelsreformen.....	31
4.2 Resursfördelningssystemets tekniska utformning.....	32
4.2.1 Grundresurs, grundbelopp, riktade anslag och stadsdelsbidrag.....	33
4.2.2 Tilläggsresursen	34
4.2.3 Vård och omsorg	35
4.2.4 Betalningsansvar	35
4.2.5 Resultatet och resultathantering	36
4.3 Uppföljningar	36
4.4 Stadsdelarna Husie och Oxie.....	37
5. RESULTAT	41
5.1 Prioriteringar	41
5.2 Hushållning.....	42
5.3 Acceptans	45
5.3.1 Förståelse.....	45
5.3.2 Rättvisa.....	46
5.3.3 Förtroende	47
6. ANALYS.....	49
6.1 Prioriteringar	49
6.2 Hushållning.....	51
6.2.1 Resultatansvar	51
6.2.2 Incitament.....	52
6.3 Acceptans	53
7. DISKUSSION	55
7.1 Slutsatser.....	55
7.2 Förslag till åtgärder och framtida forskning.....	56
BILAGA: FRÅGEFORMULÄR.....	61

1. Inledning

I detta kapitel ges läsaren en kortfattad bakgrund, liksom att vi presenterar vår problemställning och vårt syfte. Vidare definieras våra avgränsningar och avslutningsvis redogörs för uppsatsens fortsatta struktur.

1.1 Bakgrund

Sveriges kommuner har sedan 1970-talets kris försökt lösa sina ekonomiska och legitimitetsmässiga problem genom att genomföra olika reformer av organisation och styrning. Särskilt sedan 1990-talets ekonomiska kris har användandet av styrformer som målstyrning, beställar-utförarmodeller och resultatenheter ökat. Samtidigt har det hävdats att dessa reformer egentligen inte lett till några nämnvärda besparingar. Reformerna har sagts mest vara ”prat”, men kan ändå fylla en funktion genom att pratet om rationaliseringar ger legitimitet åt den kommunala verksamheten. (Hellström, 2002)

Malmö stad är ett exempel på en kommun som under 1990-talet reformerade verksamhetens struktur och formerna för styrning och resursfördelning. 1996 infördes ett stadsdelsystem i Malmö, där tio stadsdelsfullmäktige ansvarar för de s.k. mjuka verksamheterna, medan centralt placerade facknämnder ansvarar för övrig, kommunövergripande verksamhet. Stadsdelarna har helhetsansvar för medborgarnas behov och antas ha bättre kännedom om dessa än man har på central nivå inom kommunen. För att möjliggöra att de beslut som påverkar stadsdelarnas invånare fattas närmre dem infördes också ett nytt resursfördelningssystem. Detta system fördelar kommunbidraget till stadsdelarna i förhållande till befolkningens storlek och socioekonomiska sammansättning. Stadsdelsfullmäktige ska i sin tur omfördela resurserna dit de bäst behövs. Resursfördelningssystemet har varit i bruk sedan 1997 och varit föremål för både interna och externa uppföljningar.

1.2 Problemställning

Diskussionerna kring olika organisations- och budgetreformer för att effektivisera den offentliga sektorn är i allra högsta grad av avgörande betydelse för dess fortsatta existens. Samtidigt som denna diskussion förs hävdas det att de grundläggande problemen inte kan

lösas genom budget- och organisationsförändringar. Med anledning av detta är det ytterst relevant att undersöka hur en organisation som Malmö stad, som har genomfört en stadsdelsreform och på olika nivåer infört olika typer av prestationsersättningar, påverkats av dessa.

Detta har tidigare undersökts av Brorström m.fl. (1999) som studerade fördelningssystemets effekter och hur det uppfattades. Man utgick bl.a. från aspekterna *prioriteringar*, *hushållning* och *acceptans*. En önskvärd effekt av att besluten fattas närmre medborgarna och verksamheten är att resurserna bättre ska kunna riktas dit de behövs med en effektivare resurshushållning som följd. En förutsättning för att detta ska kunna ske är att stadsdelarnas har möjlighet att själva fördela de tilldelade resurserna utifrån egna behov och önskemål, dvs. att göra egna prioriteringar. Vidare menar man att en förutsättning för att systemet ska kunna verka som det är tänkt är att det är accepterat av de berörda. Deras undersökning baserades på intervjuer med politiker och tjänstemän på central stadsnivå och stadsdelsledningsnivå.

Vi vill nu göra en relaterad undersökning men vill istället undersöka hur man i verksamheten på stadsdelsnivå upplever de här tre perspektiven. Detta tycker vi är relevant eftersom det är på denna nivå resursförbrukningen sker och denna nivå har inte tidigare studerats i dessa sammanhang. På denna nivå finns dessutom olika modeller för resursfördelning och därmed ännu en faktor som kan ha betydelse för behovsbudgeteringens effekter.

1.3 Syfte och frågeställningar

Uppsatsens syfte är att bidra till ökad förståelse för vilken betydelse budget- och fördelningssystemer – dels det gemensamma behovsbudgeteringssystemet, dels de stadsdelspecifika anslags- respektive prestationsfördelningarna – har för kommunal verksamhet.

Vi har valt att undersöka detta utifrån följande tre frågeställningar, som inspirerats av Brorström m.fl:s (1999) undersökning:

1. Hur kan verksamheterna påverka stadsdelsfullmäktiges *prioriteringar*?
2. Ger systemet förutsättningar för god *resurshushållning*?
3. Är systemet *accepterat*?

1.4 Avgränsningar

Den verksamhet vi har valt att undersöka är äldreomsorgen i två av Malmös stadsdelar. Vi bortser därmed från stadsdelarnas övriga verksamhet, inklusive vården av funktionshindrade som tillsammans med äldreomsorg ingår i stadsdelarnas vård- och omsorgsverksamhet. Eftersom vår studie utgår från ett företagsekonomiskt perspektiv spelar den politiska nivån en mindre roll, men i och med att en del av resurstilldelningen sker genom politiska beslut berörs den ändå delvis.

1.5 Disposition

Närmast efter detta inledande kapitel följer ett metodkapitel där vi redogör för vår insamling och bearbetning av studiens empiriska material, med syfte att underlätta för läsaren att förhålla sig kritisk till studien. Det följande kapitlet sätter undersökningen i sitt vetenskapliga sammanhang och går igenom teorier om budgeteringens syfte och dess roll i kommuner, olika kommunala budgeteringssystem samt de olika rollerna i budgetprocessen. Därpå ägnar vi ett kapitel åt Malmö stad och våra utvalda stadsdelar samt ger bakgrunden till det resursfördelningssystem som tillämpats i staden sedan 1997. I det följande kapitlet presenteras de svar vi fått från våra respondenter och i nästa igen analyserar vi dessa med hjälp av teorin. I uppsatsens sjunde och avslutande kapitel summerar vi vår undersökning, bedömer dess framgång och blickar framåt mot framtida undersökningar som skulle kunna springa ur vår.

2. Metod

I detta kapitel redogör vi för hur vi gått tillväga vid insamling och bearbetning av studiens empiri. Genom denna redogörelse vill vi möjliggöra för läsaren att förhålla sig kritisk till studien.

2.1 Forskningsansats

Vår studie tar sin utgångspunkt dels i de frågeställningar och problem Brorström m.fl. (1999) belyste, dels i företagsekonomiska teorier (se vidare i 3. *Teori*). När vi på detta sätt utgår från redan befintlig teori följer vi ett *deduktivt* arbetssätt. Istället för att arbeta mer förut-sättningslöst och låta empirin så småningom leda från till formulerandet av en teori – vilket hade varit ett induktivt arbetssätt – låter vi redan befintlig teori bestämma ”vilken information som samlas in, hur [vi ...] ska tolka denna information och slutligen hur [vi ...] ska relatera resultaten till den redan befintliga teorin” (Patel & Davidson, 2003:23).

Genom vårt sätt att formulera frågeställningarna har vi redan gjort ett val av vilken typ av information vi är ute efter. Vi vill undersöka hur de som arbetar på olika nivåer i verksamheten upplever resursfördelningen. Vi tror att vi bäst kan få kunskap om dessa upplevelser genom att ge de berörda möjlighet att själva uttrycka sig och väljer därför att genomföra kvalitativa intervjuer.

Kvalitativ forskning förknippas ofta med en hermeneutisk önskan om att genom omfattande tolkning uppnå en holistisk förståelse för forskningsobjektet (Patel & Davidson, 2003). Vi delar, trots vår kvalitativa ansats, dock inte denna syn på forskning. För att få svar på det vi vill veta har vi försökt ställa så raka och tydliga frågor som möjligt till respondenterna, och intresserat oss för dem enbart i deras yrkesroller och inte i någon vidare kontext. Här kan det naturligtvis finnas en risk för att vår förståelse fått oss att bortse från aspekter som kunde ha varit relevanta att undersöka. Vi utgår från att respondenterna faktiskt menat vad de sagt. Detta ska inte ses som att vi bortser från de många problem som finns i samband med genomförandet av intervjuer och tolkningen av det insamlade materialet. Vi är medvetna om att det kan finnas många omständigheter som gör att respondenternas svar eller vår tolkning av dessa inte överensstämmer med ”verkligheten”. Vi hoppas

att det av följande redogörelse är uppenbart att vi genomfört undersökningen med ambitionen att få en god kvalitet på det insamlade materialet och minimera felkällor, etc.

2.2 Förförståelse

Förförståelse är, enligt Svenning (1997:150), ”en allmän och en mer specifik grundsyn på människor och samhälle” som vi alla har med oss i bagaget. Begreppet är centralt inom hermeneutiken, och trots att vi inte ansluter oss till denna skola tror vi att det är viktigt att redogöra för den förförståelse vi har för vårt forskningsobjekt.

Patel och Davidson (2003:23f) menar att man kan minska det inflytande ”den enskilde forskarens subjektiva uppfattningar” får på forskningen, och därmed stärka dess objektivitet genom att arbeta deduktivt. Genom att våra frågeställningar utgår från Brorström m.fl. (1999) och från företagsekonomiska teorier kan forskningsprocessen antas bli mindre färgad av vår förförståelse. Å andra sidan präglas vårt val av teorier av den förförståelse vår utbildning gett oss, och risken finns att dessa teorier styr vår uppmärksamhet och våra tankebanor så att vi förbiser sådant som annars kunde ha tillfört undersökningen något nytt och viktigt.

Det är både möjligt och troligt att vi som studenter i företagsekonomi har en väsentligt annorlunda förståelse av äldreomsorgens förutsättningar än de verksamhetsansvariga som vi intervjuat. Studierna i företagsekonomi är främst inriktade mot den privata, vinstdrivande sektorn och det är inte säkert att det som antas fungera i denna fungerar lika bra i den politiskt styrda offentliga sektorn. Vidare antar ämnet företagsekonomi oftast ett ledningsperspektiv på verksamheten – det Svenning (1997) kallar en *centralistisk snedvridning* – och fokuserar dessutom ofta på verksamhetens finansiella aspekter. Det är inte säkert att våra respondenter har dessa två perspektiv för ögonen i sitt dagliga arbete. Dessa potentiella skillnader i synsätt mellan oss och respondenterna kan leda till missförstånd från båda sidor.

Förutom studierna i företagsekonomi delar vi en allmän förförståelse vi fått via massmedia. På andra sätt skiljer sig våra bakgrunder, erfarenheter och åsikter. Exempelvis har en av oss läst statsvetenskap, varit politiskt aktiv och arbetat med myndighetsutövning i Malmö stad, medan en annan arbetar på ett särskilt boende och två har haft släktingar som bott på

särskilt boende. Denna mångfald kan vara en tillgång i forskningsarbetet och ger oss ytterligare infallsvinklar att tolka vårt material utifrån. Risken för att våra tolkningar blivit tendensiösa kan även minska genom att våra olika förförståelser balanserat varandra.

2.3 Förintervjun

Efter att ha läst in oss på Malmö stads resursfördelningsmodell kände vi att det fanns en del saker som kunde behöva klargöras. Vi kontaktade därför Dan Sjöström som är controller på stadskontoret och en av hjärnorna bakom modellen (Brorström m.fl., 1999) och bokade tid för en intervju. Vi samlade våra frågor och oklarheter kring resursfördelnings-systemet och träffade Dan på hans kontor i stadshuset. Vi deltog alla tre vid intervjun och turades om att ställa frågor medan de andra antecknade, för säkerhets skull spelades intervjun även in på band.

Förintervjun med Dan gav oss en bättre insikt i resursfördelningsmodellens mekanismer och bakomliggande idéer. Samtidigt har den även färgat oss genom att ytterligare förstärka vårt snävt budgetmässiga ovanifrånperspektiv på kommunens verksamhet.

2.4 Urval

Syftet med en kvalitativ studie är inte att generalisera utan, som Svenning (1997) säger, att exemplifiera. En naturlig konsekvens av studiens kvalitativa inriktning blir därför att den inte bygger på ett omfattande kvantitativt material som kan sägas representera alla anställda inom äldreomsorgen i alla Malmös stadsdelar. Vi har istället valt att fördjupa oss i ett färre antal individer från endast två stadsdelar.

2.4.1 Stadsdelar

Vi vill undersöka vilken betydelse resursfördelningsmodellen kan ha för kommunal äldreomsorg och har därför valt ut två stadsdelar med olika modeller. En inledande rundringning till stadsdelarnas ekonomichefer genomfördes för att utröna vilka som var lämpliga som studieobjekt. Av Malmös stadsdelar använder åtta någon form av prestationsbaserat ersättningssystem för äldreomsorgen. Endast två, Oxie och Fosie, använder sig av en anslagsbaserad fördelning. Oxie har enligt uppgift ett för litet befolkningsunderlag för att

tillämpa något annat system än anslagsfördelning. Fosie å andra sidan är Malmös största stadsdel och måste alltså ha haft något annat skäl än bristande befolkningsunderlag att välja anslagsmodellen och vi ville därför gärna studera Fosie¹. Det visade sig dock snart vara svårt att få tillgång till erforderliga respondenter i Fosie och valet föll därför istället på Oxie.

När det gäller vårt andra studieobjekt finns det som sagt åtta stadsdelar att välja bland. Vi ville hitta en stadsdel som förutom resursfördelningssystem är så lik Oxie som möjligt. Husie är en stadsdel som på många sätt liknar på Oxie (vilket utvecklas nedan, 4.4 *Stadsdelarna Husie och Oxie*) och ofta används dessa två som exempel på mindre och perifera stadsdelar och jämförs med någon av de större och centralare stadsdelarna. För vårt syfte ska de dock jämföras med varandra, och vi anser att de båda lämpar sig utmärkt som studieobjekt.

2.4.2 Respondenter

Utifrån våra frågeställningar anser vi att det är lämpligt att intervjua personer som på olika nivåer arbetar med äldreomsorgen i respektive stadsdel. Vi vill ha någon som är väl insatt i stadsdelens resursfördelning och väljer därför att intervjua stadsdelsförvaltningarnas ekonomichefer. Vidare vill vi intervjua vård- och omsorgscheferna som har ett övergripande ansvar för äldreomsorgen. Vi har även valt att intervjua cheferna för myndighetsavdelningen. Slutligen är vi även intresserade av hur chefer längre ner i hierarkin ser på resursfördelningen och har därför valt att intervjua enhetschefer för vårdboenden och hemtjänst.

Förutom enhetscheferna finns det i varje stadsdel bara en chef på respektive nivå, i Oxie är myndighetschefen dessutom enhetschef. Detta gör med andra ord att det enda val vi behöver göra är vilken av Husies enhetschefer vi ska intervjua. Enhets- och myndighetschefen i Oxie har ansvar för såväl boende, hemsjukvård och rehab och vi valde därför att intervjua en enhetschef i Husie som hade liknande ansvarsområden. En lista över våra respondenter finns i källförteckningen.

¹ Anmärkas bör att Fosie från och med budgetåret 2005 har övergått till ett prestationsbaserat system, vilket kunde ses som en nackdel för vår undersökning. Å andra sidan kunde det också ha varit en fördel att få intervjua personer som har erfarenhet av ett system samtidigt som de har tankar om hur det nya systemet skiljer sig.

2.5 Materialinsamling

2.5.1 Kontakttagande

Vår ursprungliga plan var att kontakta de chefer vi valt ut för intervju via telefon, boka en tid och sedan genomföra intervjun på deras arbetsplats. Det visade sig dock snart vara svårt att få tag i flera av de tilltänka intervjupersonerna. Efter flera försök att ringa dem beslöt vi att skicka e-post där vi berättade om vårt ärende och att vi skulle försöka ringa dem igen men att de gärna själva fick kontakta oss om de hade möjlighet. På detta sätt lyckades vi boka in och genomföra ett par intervjuer. För att spara tid beslutade vi oss dock för att genomföra telefonintervjuer istället för att besöka respondenterna på plats.

Även med detta tillvägagångssätt visade det sig svårt att få tag i de tilltänka intervjupersonerna. Flera var dessutom tveksamma till att ställa upp och ville se frågorna i förväg. Vi beslöt därför att skicka frågorna till samtliga återstående respondenter. För att underlätta för dem omformulerade vi frågorna och strukturerade upp intervjumallen så att vi istället fick något som mer liknade en enkät. Vi e-postade enkäten till de utvalda och talade om för dem att vi gärna skulle vilja göra en telefonintervju med dem men att, om de inte kunde eller ville delta i en intervju gärna fick fylla i enkäten istället. Vi fick vi intervjua fem respondenter medan två valde att besvara enkäten.

2.5.2 Intervju och enkät

Vi hade en del frågor som vi vill ha svar på, men samtidigt ville vi inte låta vår förförståelse göra att vi missade viktig information, som de i ämnet mer insatta respondenterna kunde ha. Vi valde därför att ge intervjuerna en semistrukturerad karaktär, vilket ger möjlighet till ett relativt fritt samtal mellan intervjuare och intervjuad, samtidigt som det erbjuder ett stöd för att föra samtalet vidare och hjälper till att hålla intervjun till ämnet. Frågorna hade inga färdiga svarsalternativ, vilket är en fördel om man, för att citera Svenning (1997:106), ”inte har någon speciellt god kunskap om undersökningsområdet”. Genom de öppna frågorna undvek vi att låta vår förförståelse begränsa respondenternas svarsmöjligheter, men sköt samtidigt upp en del av problematiken med systematisering till bearbetningsfasen.

Frågorna ordnades under sju teman – Inledande bakgrund, Kännedom om resursfördelningssystemet, Prioriteringar, Hushållning, Prislistan, Acceptans samt Mål och uppföljning – men rörde oss fritt mellan frågor och teman efter hand som intervjun flöt på. Som synes finns det tydliga paralleller mellan våra tre frågeställningar och dessa teman. Överensstämmelsen är dock inte fullständig, vilket inte heller varit meningen. Intervjufrågorna formulerades utifrån undersökningens frågeställningar, men sorterades under teman med syfte att få en ordning som skulle ge intervjuerna ett bra flyt. Frågeformuläret finns som bilaga.

Enligt Svenning (1997) säger det sig självt att telefonintervjuer blir grunda. Vi känner dock inte igen oss i detta utan tycker att vi faktiskt lyckats få ut ganska utförlig information ur våra intervjuer. Kanske har det här spelat roll att intervjuerna inte varit helt öppna, utan att vi vetat vilka frågor vi skulle ställa och vilken typ av information vi var intresserade av. Intervjuerna genomfördes med två av oss samtidigt i luren där den ene hade huvudansvaret för utfrågningen och den andre understödde och flikade in följdfrågor vid behov. Under intervjuerna togs anteckningar, men med intervjupersonernas medgivande bandade vi också samtalen för senare genomlysningar.

Att en enkät ger mindre utförliga svar än en intervju råder inget tvivel om. Enkätsvaren var generellt sett kortfattade, samtidigt var de också mer koncisa än intervjusvaren som ibland kunde bli lite svävande och väl omfattande. En annan nackdel med enkäter är att missförstånd lättare uppstår. I praktiken upplevde vi dock inte att enkätvararna missförstod frågorna i någon omfattning som störde undersökningen. Problem som uppstår av båda dessa anledningar har dock enkelt kunnat korrigeras i efterhand genom att respondenterna ombetts utveckla sina svar eller att frågan formuleras om. En större nackdel med enkäter tror vi istället är att de saknar intervjuens möjlighet att fånga upp intressanta sidospår som dyker upp i samtalet och kan ge information som man inte innan visste att man var intresserad av. På det hela taget anser vi att informationen från de två enkäterna är fullt tillräcklig och gedigen för att användas i undersökningen.

2.5.3 Frågornas validitet

Vid bearbetningen av materialet har vi sett att vissa frågor bättre än andra bidragit med relevant information till vår undersökning. T.ex. kunde frågorna om måluppföljning ha

utelämnats eftersom vi redan vid frågekonstruktionen i princip hade beslutat oss för att inte närmare undersöka detta område. Vi lade därför inte ner så mycket kraft på dessa frågor och de blev inte heller särskilt välformulerade. Svaren gav inte mycket meningsfull information och dessa frågor lämnades därför åt sidan på ett tidigt stadium i bearbetningen.

Intervjufrågorna handlade om såväl respondenternas uppfattningar och åsikter som rena faktauppgifter. Vissa frågor syftade till att ge information om bådadera. Svenning (1997) avråder från att använda intervjuer för att ta reda på vad han kallar *kollektiv fakta*, dvs. information om organisationer och händelser, m.m.. Han menar att man istället bör hämta denna typ av information från källor så som register, protokoll och andra typer av dokument. Vi förstår hans poäng och inser att vi borde ha hållit faktafrågorna om verksamheten och resursfördelningen isär från frågorna som handlar om åsikter och värderingar. Nu blev istället respondenternas svar ibland svåra att hantera eftersom de kunde innehålla åsikter om sakförhållanden som de samtidigt inte verkade ha helt klara för sig.

Trots dessa brister hos våra intervjufrågor anser vi på det hela taget att de har hög validitet med tanke på syfte och frågeställningar.

2.6 Bearbetning av materialet

När vi genomfört intervjuerna transkriberades samtliga. Dessa utskrifter låg sedan till grund för den fortsatta bearbetningen och lästes noggrant igenom, även av den av oss som inte närvar vid respektive intervju. Intressanta svar kommenterades och kommentarerna samlades för framtida analys. Det var tydligt att intervjuerna, till stor del på grund av deras ostrukturerade karaktär, innehöll mycket information som inte var direkt relevant för våra frågeställningar.

För att sortera i den stora informationsmängden och strukturera materialet sammanställdes en matris med intervjufrågorna på y-axeln och relevanta delar av respektive respondents svar på x-axeln. Även svar som inte hade med intervjufrågorna att göra kunde vara minst lika intressanta som de ursprungliga och noterades också. Matrisen gav oss en översiktlig sammanställning av respondenternas svar och var till stor nytta vid formulerandet av uppsatsens resultatkapitel. I vissa fall var dock matrisen inte tillräcklig och vi fick konsultera transkriptionerna för att kunna sätta in svaren i sitt sammanhang. I något fall kunde vi inte

heller av dessa säkert utläsa vad respondenten menat utan var tvungna att återvända till ljudinspelningarna för att kunna uppfatta syftningar, tvekingar och ironier och förhoppningsvis tolka dessa riktigt.

Vi hade lovat respondenterna konfidentialitet, dvs. att deras namn framgår av källförteckningen, men att inga åsikter eller citat kan kopplas till just dem. Vid bearbetningen av materialet har vi dock varit frestade att rucka på konfidentialiteten. Det var ibland svårt att redovisa svaren från sju personer utan att antyda vem som sagt vad. I ett fall hade en respondent sagt saker som avvek en del från de andras svar, vilket var särskilt intressant med tanke på hennes yrkesroll. Vi bad därför henne om tillåtelse att frångå principen om konfidentialitet i denna fråga. Hon ville dock inte att det skulle framgå att hennes svar avvek från de andras och bad oss att inte koppla svaren till henne. Detta trots att hennes åsikter, i vårt tycke, inte föreföll särskilt kontroversiella utan snarare tydde på en insyn i arbetet. Vi har givetvis satt löftet om konfidentialitet främst och därför i detta och några andra fall fått stryka intressant information ur uppsatsen.

2.7 Källkritik

Vi är medvetna om att det inte är säkert att respondenternas svar verkligen speglar hur de annars upplever situationen. Svenning menar att risken för att respondenterna medvetet ska ljuga är särskilt stor när ”en intervjuperson personligen har ansvar och inflytande över den verksamhet som skall utvärderas” (Svenning, 1997:121). Han tror inte att en sådan person självmant skulle berätta om missförhållanden eller konflikter utan snarare ger en skönmålad bild av organisationen. Vi tror själva att det även kan fungera tvärt om, att vissa respondenter kan ha ett intresse i att framställa sin situation i sämre dager, exempelvis för att framstå som underfinansierade.

Ett annat problem är *mäteffekten* (Svenning, 1997), dvs. att vi genom att ställa frågorna tvingar respondenterna att ta ställning i frågor de kanske aldrig tidigare ens reflekterat över. Under intervjun kan de även ha kommit att tänka på saker som de inte tidigare varit medvetna om eller reflekterat över, vilket kan ses som en fördel i och med att vi kan få fylligare svar. Eftersom en av våra frågeställningar behandlar kännedom och åsikter om resursfördelningssystemet är det å andra sidan en nackdel om svaren inte avspeglar de uppfattningar och åsikter respondenterna hade tidigare, innan vi studerade dem.

Svenning varnar för vad han kallar *kronvittnessyndromet*. Med detta menar han att man ser informanterna som ”kronvittnen från verkligheten” (Svenning, 1997:154), vars utsagor inte ifrågasätts eller analyseras. Risken är även att man har för stor tilltro till respondenternas kunskap som experter och att de därför kan känna sig tvingade att svara på frågor de egentligen inte är insatta i (Svenning, 1997). Att vissa av våra respondenter gav oklara svar kring sakfrågor de uppenbarligen inte var helt insatta i kan tolkas som ett symptom på detta. Samtidigt fanns det i nästan samtliga intervjuer någon fråga som respondenterna inte ville svara på eftersom de inte ansåg sig vara tillräckligt insatta. Vi har noterat denna osäkerhet hos respondenterna och hoppas att vi därför också kunnat förhålla oss kritiska till deras svar.

De flesta intervjupersonerna verkade ha förberett sig inför intervjuerna och hade frågorna framför sig under intervjun vilket märktes på deras sätt att besvara frågorna². En av intervjupersonerna läste till och med upp frågorna själv innan hon svarade på dem. Eftersom intervjuerna kom att genomföras med flera dagars mellanrum har det funnits många möjligheter för respondenterna att diskutera intervjuerna och därmed påverka varandra. En respondent sa till och med att en av de andra respondenterna hade frågat henne om svaren på en del frågor.

Ett annat störningsmoment kan vara den inverkan vi som intervjuare har på respondenterna, den så kallade intervjuareffekten (Patel & Davidson, 2003). Under intervjun sänder vi, mer eller mindre omedvetet, ut signaler som påverkar respondenternas beteende och svar. Genom att vi inte mötte respondenterna öga mot öga kan dessa effekter ha varit mindre påtagliga då de inte kunde se våra reaktioner och minspel, men å andra sidan kräver telefonsamtal att den lyssnande parten ger fler verbala signaler för att hålla samtalet flytande. Genom våra ”mmm” och ”ahh” kan vi säkert ha påverkat intervjuerna mer än vi velat.

Genom att inte strikt följa ordningen på frågeformuläret kunde vi styra intervjun dit vi ville efter hand. Detta ledde dock ibland till att frågor inte kom att läsas på exakt samma sätt i

² En person säger att hon har ”gjort lite anteckningar på frågeformuläret” och citat som ”jag har funderat mycket på den frågan alltså” och ”jag har uttryckt det så här ...” vittnar om att intervjupersonerna läst frågorna i förväg och även förberett sina svar.

de olika intervjuerna. Även om skillnaderna oftast var små, som att ett ”du” byttes ut mot ett ”ni” eller ”man”, kunde de ibland leda till att frågorna kom att handla om olika saker. Detta gjorde att svaren kunde vara svåra att jämföra; någon kunde svara utifrån sina egna åsikter medan en annan svarade utifrån vad hon uppfattade som den allmänna meningen i organisationen, någon pratade om den egna enheten medan någon annan om hela stadsdelen. Detta har i vissa fall försämrat våra möjligheter att uttala oss om respondenternas svar i generella ordalag.

För att undvika att respondenterna känner sig utpekade eller missförstådda har vi låtit dem granska vårt utkast till resultatkapitel. De flesta hade enbart synpunkter kring några mindre missförstånd, vilka vi givetvis rättade till, men i några fall ansåg de att vår beskrivning inte stämde med deras uppfattning. En respondent kan ju dock inte veta vad en annan har sagt och att respondenterna inte håller med varandra utgör ingen anledning för oss att ändra i våra ursprungliga formuleringar.

3. Teori

I detta kapitel kommer vi att redogöra för den teori som vi kommer att använda i vår analys; vi går igenom teorier om budgeteringens syfte och dess roll i kommuner, olika kommunala budgeteringssystem samt de olika rollerna i budgetprocessen.

3.1 Budgeteringens syfte

De klassiska syftena med budgetering är planering, samordning och kontroll (se bl.a. Anthony & Govindarajan, 2003). *Planering* innebär att verksamheten inom organisationen planeras för det närmsta året. Inom organisationen kan det finnas avdelningar som är beroende av varandra, och vid budgeteringen sker en *samordning* av dem. Ett exempel är att försäljningsavdelningen budgeterar att sälja för ett visst belopp och då tvingas inköpsavdelningen budgetera utifrån detta. Genom *kontroll* finns det möjlighet att följa upp så att de uppgjorda planerna i organisationen följs.

Ytterligare två syften med budgetering som blivit allt viktigare i olika organisationer är *ansvarsfördelning* och *information*. Enligt Bergstrand och Olve (1996) är budgeten ett sätt att bättre nå företagets mål. De menar att om de anställda får möjlighet att medverka i och till viss del få ansvar för budgetarbetet, kan det medföra att de känner en större glädje för sitt arbete och till följd därav presterar bättre. Vidare kan budgeteringen göra att bättre beslut fattas i vissa frågor eftersom man tvingas tänka igenom dem i ett sammanhang. På så sätt vill man få alla medarbetare att arbeta mot det mål som är uppsatt för organisationen

3.2 Kommunal budgetering

Enligt Brorström, Haglund och Solli (1999) beror budgetens stora betydelse i kommunala sammanhang inte bara på att Sverige har en kommunallag, vari kommunal budgetering är lagstadgad³. De klassiska syftena ovan samt därutöver *resursfördelning* har också stor betydelse för kommunal budgetering. Eftersom offentlig verksamhet styrs politiskt, och därmed huvudsakligen saknar marknadsmekanismer som kan styra resursfördelningen, har

³ Kommunallag, 1991:900

budgeteten fått överta denna roll inom den kommunala förvaltningen. I kommunal verksamhet används olika budgeteringsprinciper, vilka vi ger exempel på nedan.

3.2.1 Nollbasbudgetering

Nollbasbudgetering innebär att verksamhetens ekonomi genomgås fullständigt varje år. Verksamheten delas in i två delar, tröskelpaket och beslutsområden. *Tröskelpaket* omfattar kostnaderna för den del av verksamheten som är nödvändig för att organisationen ska kunna fortsätta sin verksamhet. I kommunal verksamhet är tröskelpaketet den del som är lagstadgad. Resterande verksamhet delas in *beslutsområden*. Varje område har en ansvarig som ska beskriva sitt beslutsområde i ett eller flera beslutspaket⁴. Därefter kommer beslutspaketen att rangordnas där det som har högst prioritet hamnar närmast tröskelpaketet. Syftet med detta är bl.a. att förenkla för beslutsfattarna (Brorström, Haglund & Solli, 1999).

3.2.2 Ram- eller anslagsbudgetering

Ram- eller anslagsbudgetering innebär att de finansiella förutsättningarna kartläggs och skattesats, upplåning m.m. fastställs innan behoven som ska tillgodoses bestäms. Det ger en total resursram för det kommande året och de olika politiska nämnderna tilldelas därefter anslag utifrån totalramen. Avsikten är att nämnderna ska anpassa sina behov efter givna restriktioner och därmed kommer ekonomin, och inte behoven, i fokus. Effekten av ram- eller anslagsbudgetering är att arbetet förenklas för kommunledningen och förutsättningarna för ekonomisk styrning blir bättre. En nackdel är att förändringarna mellan de olika årens anslag lätt blir små, vilket medför att omprövningar och förnyelse av den kommunala verksamheten försvåras (Brorström, Haglund & Solli, 1999).

I många kommunala förvaltningar har budgetens innehåll en stor påverkan på medarbetarnas arbete under budgetåret. Man försöker följa budgeten men att göra avvikelser från denna kan vara motiverade. I sådana fall bör man diskutera vilka konsekvenser budgetavvikelseerna leder till för andra enheter. Det har vidare inom offentlig sektor diskuterats hur viktigt det är att följa budgeten fullt ut. Man talar om anslagstänkande, vilket innebär att

⁴ Varje beslutspaket ska innehålla följande: Arbetsuppgifter, förbrukning av resursslag och kostnader, fördelar och intäkter enheten i fråga skapar, alternativa lösningar, konsekvenser om beslutspaketet inte genomförs

man skaffar sig så stora budgetramar som möjligt och utnyttjar dem maximalt. Om man har fått igenom ett anslag i budgetarbetet måste man göra slut på det, för att även vid kommande budgetförhandlingar kunna få möjlighet att få minst lika mycket i anslag. (Bergstrand & Olve 1996).

3.2.3 Prestationsbudgetering

Vid prestationsbudgetering baseras resursfördelningen på volymbeslut som kopplas till pris per prestation. En utgångspunkt för detta resursfördelningssätt är en väl utvecklad kalkyleringsteknik och internredovisningssystem, vilka ligger till grund både när kalkylerna upprättas och när uppföljning äger rum (Brorström, Haglund & Solli, 1999). Prestationsbudgetering utgör också basen för beställar-utförarorganisationen, även känt som tvåpartsstyrning. Det är en intern metod för att styra den kommunala förvaltningen i den riktning som de ansvariga vill och för att få en effektiv verksamhet (Jarefors & Jäderholm, 1997). I den kommunala förvaltningen agerar beställaren utifrån befolkningens behov och verksamheterna utför beställningarna. Beställar-utförarmodellen kan kombineras med att befolkningen får en större möjlighet att välja utförare, t.ex. plats på ett särskilt boende. Denna valfrihet kan försvåra den politiska styrningen, eftersom möjligheten finns att befolkningen inte utnyttjar de tjänster som beställts eller att helt andra tjänster krävs. Positivt med valfriheten är att beställaren kan få bra information om befolkningens behov och preferenser inför prioriteringar och andra beslut som ska göras i framtiden.

3.3 Behovsbudgetering

Behovsbudgetering är ytterligare en budgeteringsprincip och ägnas här ett längre stycke eftersom den används i Malmö stad. En förutsättning för att använda behovsbudgetering i kommuner är att de är indelade i kommun- eller stadsdelar. Behovsbudgetering innebär att man vid resursfördelningen utgår ifrån det befolkningsmässiga underlaget i kommundelarna. Varje stadsdel får en ekonomisk ram från kommunledningen. Denna ram är grundad på befolkningens storlek och den åldersmässiga och socioekonomiska sammansättningen. Behovsbudgeteringens syfte är att få en enhetlig resursfördelning till stadsdelarna, med utgångspunkt från befolkningens behov av kommunal service. De olika behoven förhandlas fram och definieras. Det är i slutändan lagstiftningen som anger vad kommunerna ska

göra men det är också en fråga om ambition inom de olika kommunerna (Bokenstrand, 1996).

Bokenstrand (1996) utgår i sin avhandling från att behovsbudgetering bygger på fyra hörnstenar. *Objektivitet* för att uppskatta medborgarnas behov av service, *transparens* för att det ska finnas ett klart och tydligt samband mellan tillämpade behovskriterier och uppskattat servicebehov, *rollfördelning* handlar om relationerna mellan budgetprocessens olika aktörer och slutligen *rättvisa*, vilken också är kärnan i budgetmodellen. Det främsta syftet med modellens objektivitet, transparens och rollfördelning är att alla relevanta aktörer ska förstå resursfördelningens grunder och betrakta dem som rimliga och rättvisa.

3.3.1 Objektivitet

För att resursfördelning ska anses behovsstyrd baseras den på medborgarnas behov av kommunal service, och för att dessa ska kunna uppfyllas måste de faktorer eller kriterier som används vara objektiva. Med detta avses att kriterierna ska handla om egenskaper hos befolkningen eller dess sammansättning och inte vara möjliga att administrativt manipulera. Sådana objektiva kriterier kan exempelvis vara antalet människor i en viss ålder och antalet låginkomsttagare (Bokenstrand, 1996).

3.3.2 Transparens

I detta fall innebär kravet på transparens att de som arbetar i den kommunala förvaltningen ska kunna förstå på vilka grunder fördelningen baseras. För att resursfördelningen ska kunna accepteras och uppfattas som rättvis krävs det att det går att förstå varför anslagen varierar mellan kommundelarna, och en förutsättning för att förstå anslagets variation är att den bygger på ett fåtal, enkla principer. Ett ytterligare krav för att modellen ska accepteras är att centrala politiker lyssnar och tar fasta på de krav och synpunkter som framförs av både medborgare och andra aktörer i det lokalpolitiska systemet. Modellens relevans kan förbättras genom ett ökat antal kriterier, och därmed ökar också rättvisan i fördelningen. Om rättvisekravet får ett för stort utrymme finns det dock en risk att modellen blir komplicerad, vilket innebär att den förlorar i transparens, och kan uppfattas som obegriplig och orättvis (Bokenstrand, 1996).

3.3.3 Roller

Enligt Aaron Wildavsky (1975) finns det i budgetarbete framförallt två dominerande roller. Den ena är *väktarna*, vilka har som uppgift att se till att det inte går åt för mycket pengar. Den andra rollen är *förkämparna* som värnar om verksamheten. De båda rollerna förutsätter varandra och är vidare relativt jämnstarka under budgetprocessen. Om väktarna får ett för stort övertag kommer det att innebära en låg utvecklingstakt i organisationen, men om förkämparna får ett för stort övertag innebär det att en expansion kommer att äga rum som kan vara påfrestande för organisationens ekonomi. Det är också möjligt att man i ena stunden är väktare för att i nästa stund vara förkämpe. Ett exempel på detta är en verksamhetschef inom äldreomsorgen som inför budgetberedningen argumenterar, i egenskap av förkämpe för verksamheten, för ett så stort anslag som möjligt med hänvisning till att de äldre är mer vårdkrävande. Samtidigt måste verksamhetschefen agera som väktare gentemot sina enhetschefer och balansera deras olika krav mot varandra.

3.3.4 Rättvisa

Genom ovanstående tre delar, objektivitet, transparens och roller, antas resursfördelningen bli rättvis och legitim. Rättvisefrågan har en avgörande roll i behovsbudgetering genom att frågan om vad som är rättvist förankras i förhållandena i det omgivande samhället. Eftersom det är de centrala politikerna som beslutar hur medborgarnas behov ska värderas samt hur dessa behov ska prioriteras sinsemellan, innebär det att de övergripande prioriteringsbesluten aldrig förhandlas i budgetprocessen. Rättvisediskussionen handlar istället om ifall resursfördelningen verkligen avspeglar befolkningens varierande servicebehov och efterfrågan. Det tvingar budgetaktörerna till att argumentera inte bara för sin egen stadsdel utan för samtliga medborgare i kommunen (Bokenstrand, 1995).

3.4 Väktare och förkämpar

Både väktare och förkämpar har olika strategier att ta till. Dessa strategier ska ses i ett sammanhang där varje aktör arbetar för att sköta sin roll, och inte var för sig eftersom de då lätt kan vara missvisande.

3.4.1 Väktarstrategier

Vi kan börja med att konstatera att väktarna är få till antalet jämfört med förkämparna och att de till följd av det inte kan ha detaljkunskap om verksamheten på samma sätt som förkämparna har. I väktarrollen ingår att fatta avgörande beslut. De vanligaste väktarstrategierna är att sprida krismedvetande i organisationen och att göra olika förändringar i budgetsystemet.

Att byta budgetsystem är en förfinad väktarstrategi. Vilket budgetsystem man än använder finns det alltid möjlighet för förkämparna att manipulera det, t ex är det vid användande av rambudgetering vanligt att verksamhetsansvariga kommer på hur mycket över ram man kan lägga sina budgetförslag utan att något händer. Om man då istället väljer att byta till behovsbudgetering kan verksamheternas förslag vid prioriteringsarbetet läggas fram så att det blir svårare för förkämparna att påverka. Det kan dock sägas att det tar ganska lång tid innan dessa beteenden framträder i organisationen.

En väktarstrategi som är mer framgångsrik är att överlåta väktarrollen till andra eller att styrambitionerna minskas. Att överlåta rollen som väktare, t ex från kommunstyrelsen till de politiska nämnderna, innebär att dessa blir väktare. De måste då ta eget ansvar för verksamhetens ekonomi och får själva hantera dem som kämpar för ökad tilldelning till verksamheten. Detta är en förändring som kan vara svår att genomföra.

Slutligen återstår det för väktarna att minska styrambitionerna. Det innebär att väktarna väljer att bara styra inom ett litet antal områden som t ex att de meddelar de ekonomiska ramarna och sedan är det upp till verksamheten hur medlen används. Ett ytterligare alternativ är att följa upp hur verksamheterna har använt sina medel och i fortsättningen fördela resurserna med hänsyn därtill (Brorström, Haglund & Solli, 1999).

3.4.2 Förkämparstrategier

Det finns ett stort antal förkämpar på samtliga nivåer inom kommunal förvaltning. De har mer tid än väktarna för att utveckla sina strategier. Vidare har de, genom stor kännedom om verksamheten, en möjlighet att få en effektiv argumentation i budgetberedningen.

En förkämparstrategi är att väktarna får lära sig vilka problem som finns i verksamheten och vilka symptom det har. Det är viktigt att förkämperna inte lägger fram många olika lösningar utan det ska vara den enda och rätta lösningen, som läggs fram i budgeten. En annan förkämparstrategi är att visa hur bra verksamheten kan fungera och hur uppmärksamman den är.

Förkämparna har också motstrategier mot nedskärningsförslag, vilket ofta används under budgetarbetets gång. En motstrategi är att peka på sambandet mellan anslag och verksamhet. Om det finns nedskärningskrav kan man inte hävda att det inte går att göra nedskärningar, istället talar förkämparna om för väktarna hur mycket som kommer att försvinna av verksamheten vid en nedskärning.

Ytterligare en förkämparstrategi är att hänvisa till lagar och olika normer. Lagar, förordningar och etablerade normer har en viktig förankring i den kommunala förvaltningen genom Kommunallagen. Det kan vara ett bra argument att i budgetarbetet hänvisa till en paragraf, eftersom ingen väktare vill bli lagbrytare.

Då ansvar betonas allt mer i den pågående decentraliseringen inom kommunerna, kommer det att bli svårare att spela förkämperollen. Genom det ökade ansvaret kommer man att bli tvungen att redovisa vad som gjorts och inte gjorts. Om en förkämpe överskrider budgeten gäller det att kunna argumentera för varför budgeten överskridits (Brorström, Haglund & Solli, 1999).

3.4.3 Väktare och förkämpar i behovsbudgetering

Vid användande av behovsbudgetering utgår man ifrån olika behovskriterier. Dessa kriterier har sedan viktats utifrån hur stor hänsyn man tar till de olika kriterierna. Det innebär att det är uteslutande väktarna som fattar de övergripande prioriteringsbesluten. Enligt Wildavsky (1975) innebär detta i sin tur att när kriterierna inledningsvis fastställs, är endast väktarna aktiva. I detta skede blir det inte några förhandlingar mellan väktare och förkämpar. Däremot diskuterar väktarna sinsemellan, exempelvis kan väktarnas olika partipolitiska och ideologiska hållningar få ett större utrymme i debatten kring prioriteringsbesluten.

Bokenstrand (1996) beskriver hur kommunledningen tar hjälp av experter, ekonomikontorets tjänstemän, för att prioriteringsbesluten ska kunna översättas till några enkla fördelningsprinciper. Experterna spelar en stor roll i behovsbudgetering eftersom metoden ställer stora krav på den centrala förvaltningens administrativa kompetens. Bl.a. krävs god kunskap om befolkningen, och dess sociala, ekonomiska och demografiska sammansättning. Vidare krävs ett omfattande statistiskt material som ständigt måste förnyas och slutligen kreativitet för att omvandla kommunledningens fördelningspolitiska ambitioner till konkreta, objektiva och transparenta behovskriterier.

Vid användande av behovsbudgetering stärks väktarnas roll och styrningen ändrar karaktär genom att den blir resultatorienterad. Stadsdelarnas serviceproduktion sker på lika villkor, vilket innebär en ökad möjlighet att jämföra stadsdelarnas prestationer och till följd därav måste experterna utveckla nya sätt för uppföljning och utvärdering av dessa. Ett sätt att följa upp och utvärdera förkämparna är att de tilldelas ett resultatansvar. Resultatansvar innebär att en person har ansvar för skillnaden mellan intäkter och kostnader, men att det kan vara mer eller mindre omfattande.

Tre begrepp är särskilt relevanta för att beskriva resultatansvar. Det första begreppet innebär att bestämma vilka kostnader som ska ingå. Enligt bl.a. Anthony och Govindarajan (2003) är det lämpligt att välja en nivå utifrån om kostnaderna är mätbara för enheten och om de är påverkbara för de ansvariga.

Det andra innebär att man bestämmer hur intäkter ska definieras. För en kommun som helhet är det inte svårt att bestämma intäkterna. Däremot är de inte kopplade till vad som produceras och därmed är de inte påverkbara. Intäkterna i en kommun utgörs bl.a. av skatteintäkter, statsbidrag, taxor och avgifter m.m. Det är dock svårare att bestämma intäkterna på lägre nivåer i kommunerna, men det är vanligt att de bestäms genom internprissättning.

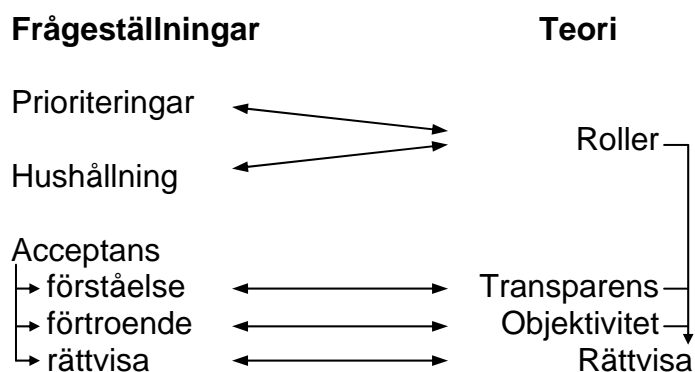
Slutligen bestäms hur vinst respektive förlust ska hanteras. Det är ett svårt avvägande eftersom kommunledningen dels vill att enheterna ska ha kvar incitamentet att behålla den eventuella vinst som genererats, dels få möjlighet att utjämna vinster och förluster mellan olika enheter (Hellström, 2002).

Behovsbudgetering ger stadsdelspolitikerna möjlighet att omfördela de tilldelade resurserna från en verksamhet till en annan. Tanken med detta är att rollen som stadsdelspolitiker blir meningsfull men också att de stärks som väktare gentemot stadsdelens verksamhet. Det innebär att stadsdelspolitikerna försvagas i sin roll som förkämpar för mer resurser till den egna stadsdelen eftersom behovsbudgetering bygger på stadsdelens befolkningssammansättning.

Genom att behovsbudgetering innebär en förstärkning av väktarrollen på central nivå blir det en tydligare arbetsfördelning både mellan politiker på olika nivåer i organisationen och mellan politiker och tjänstemän. Beslut om målen för verksamheten och de övergripande prioriteringarna skall fattas av den centrala politiska ledningen. De förtroendevalda på lägre nivåer i organisationen förväntas svara för den lokala anpassningen av dessa mål och slutligen blir tjänstemännens uppgift att hitta medel och metoder för politikens genomförande (Bokenstrand, 1996).

3.5 Teoretisk sammanfattning

Nedanstående figur visar vilka utgångspunkter uppsatsens frågeställningar och empiri har samt hur dessa kopplas till teori och analys. Som synes kan frågeställningarna kring prioriteringar och hushållning förklaras utifrån teorierna om roller; väktare, förkämpar och resultatansvar. Brorström m.fl., (1999) menar att acceptans består av de tre aspekterna förståelse, förtroende och rättvisa. Av modellen framgår att dessa tre aspekter kan belysas utifrån teorierna om transparens, objektivitet respektive rättvisa.

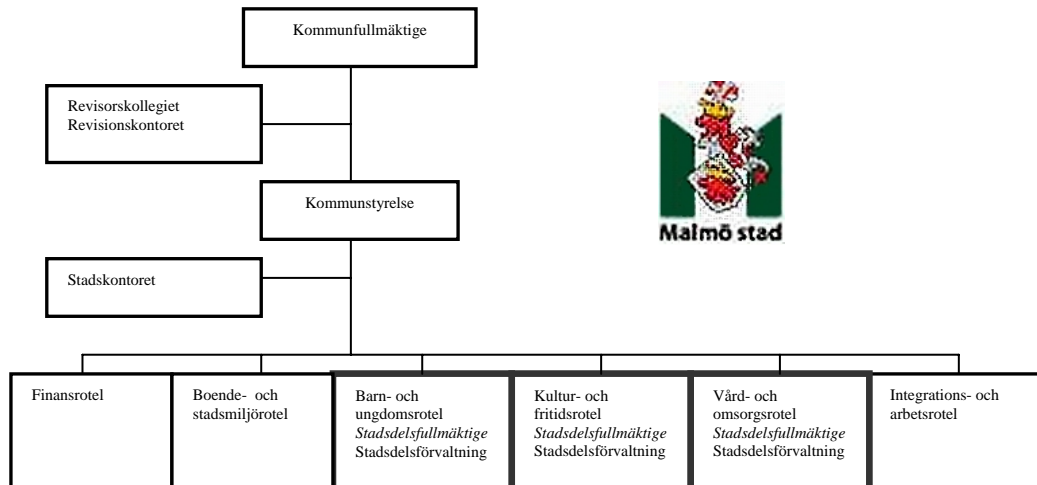


4. Malmö stad

I detta kapitel ges en översikt av resursfördelningssystemet i sin nuvarande utformning, berättar kortfattat om verksamhetsrelaterade förhållanden i de båda stadsdelarna samt redogör helt kort för de undersökningar, som resursfördelningssystemet varit föremål för.

4.1 Stadsdelsreformen

När socialdemokraterna övertog makten i kommunfullmäktige 1994 initierades en ny utvecklingsriktning för Malmö. Genom en blandning av reformer och besparingar, som del av det politiska programmet *Vision 2000*, delades Malmö stad 1996 in i tio stadsdelar med syfte att utveckla och stärka den lokala demokratin för att öka malmöbornas möjligheter att påverka sin omedelbara omgivning. Genom en helhetssyn på stadsdelens befolkning skulle hänsyn till dess behov av service kunna tas.



Organisationsschema för Malmö stad

Ett antal politiska nämnder ansvarar för de olika verksamhetsområdena; facknämnder ansvarar för kungemensamma områden, stadsdelsfullmäktige för verksamheten inom geografiska områden. De verksamhetsområden som faller under stadsdelarnas ansvar hör till den s.k. mjuka sektorn, vilken innefattar pedagogisk verksamhet, individ- och familjeomsorg, vård och omsorg, fritid och kultur. Stadsdelsförvaltningen verkställer stadsdelsfullmäktiges beslut.

Malmö stad vill låta sina äldre och funktionshindrade medborgare själva bestämma över sin tillvaro, bl.a. genom förebyggande verksamhet, att möjliggöra kvarboende i hemmet så långt det går och genom att erbjuda särskilt boende för dem med stort vårdbehov. Malmöborna ska själva få välja var i Malmö de vill bo.

Det resursfördelningssystem som används i Malmö stad idag är en följd av stadsdelsreformen och trädde i kraft budgetåret 1997. Det har varit föremål för ett antal utredningar och uppföljningar, varefter det korrigerats till sin nuvarande konstruktion. Att stärka den lokala demokratin innebär även att de ekonomiska besluten ska fattas så nära medborgarna som möjligt. Fördelningssystemet används för att bestämma stadsdelens totala tilldelning enligt behovsbudgeteringens principer. Det är sedan upp till stadsdelen att omfördela de tilldelade resurserna vid och efter behov, dock måste hänsyn alltid tas till lagar och förordningar, liksom till de eventuella mål, som kommunfullmäktige och stadsdelsfullmäktige antagit. Stadsdelarna måste ta hänsyn till sitt *befolkningsansvar*, vilket kortfattat innebär att de ansvarar för samtliga kostnader för den egna befolkningen. Innebörden av befolkningsansvaret utvecklas senare. Stadsdelarnas verksamheter finansieras till 90 % genom resursfördelningssystemet, resterande 10 % finansieras genom anslag.

4.2 Resursfördelningssystemets tekniska utformning

Kommunbidraget är den fördelning som sker från stad till stadsdel, som kommunfullmäktige beslutar om. Kommunbidraget består av grundresurs, tilläggsresurs, grundbelopp, riktade anslag och stadsdelsbidrag och är alltså huvudsakligen behovsrelaterat.

En arbetsgrupp, till vilken berörda parter kunde lämna synpunkter, beredde frågan och Stadskontoret utarbetade under 1996 ett slutgiltigt förslag till resursfördelningssystem. Stadskontoret framhöll särskilt modellens grundläggande principer och mål, liksom grundläggande förutsättningar för resursfördelning:

- Kommunbidragen skall fördelas utifrån befolkningens storlek, sammansättning i åldersgrupper samt efter levnadsförhållanden (sociala faktorer).
- Kommunbidragen skall fördelas efter tydliga och av stadsdelarna opåverkbara faktorer.
- Varje stadsdel skall erhålla en ekonomisk ram, där beräkningsgrunderna klart framgår.
- I vissa fall är det nödvändigt att anslagsfinansiera verksamhet. Detta gäller främst gemensam verksamhet, som inte riktar sig till invånare i en speciell stadsdel utan avser alla

malmöbor, i fortsättningen benämnd ”Kommungemensam verksamhet”. Ansvarig stadsdel skall klart framgå.

- Det skall vara enkelt att korrigera resurserna med hänsyn till eventuella befolkningsförändringar eller ändrade levnadsförhållanden.
- Det skall finnas incitament för god hushållning och för lokal utveckling och organisation.
- Varje stadsdel skall bära det fulla ansvaret för samtliga kostnader, som kan hänföras till den egna befolkningen (befolkningsansvaret).
- Modellen får inte innebära inskränkningar för kommunmedborgarna att fritt välja var i kommunen man vill erhålla barnomsorg eller gå i skolan etc.
- Ändrad politisk inriktning skall på ett enkelt sätt kunna få genomslag i resursfördelningen.

Som ett komplement till själva resursfördelningsmodellen måste ett parallellt arbete utföras, som:

- tydligt formulerar de politiska målen
- ger en god uppföljning av verksamhetsinnehåll och måluppfyllelse

(s. 2, Förslag till resursfördelningsmodell 1997 för stadsdelsfullmäktige, Dnr 883/95)

4.2.1 Grundresurs, grundbelopp, riktade anslag och stadsdelsbidrag

För att följa ovanstående mål och avsikter består alltså systemet av dels en grundresurs, dels särskilt riktade anslag, dels en tilläggsresurs. Grundresursen baseras på befolkningsprognoser för det aktuella året, som delas in i åldersklasser. För varje åldersklass har i sin tur ett belopp räknats fram, vilket hänför sig till förmodade kostnader inom olika, relaterade verksamheter (t.ex. skolverksamhet för barn och ungdomar, äldreomsorg för äldre). Dessa belopp multipliceras med antal individer inom varje åldersgrupp. Varje stadsdel tilldelas också ett lika stort grundbelopp, tänkt att täcka administrativa kostnader för fullmäktige, personal och lokaler.

Kommunfullmäktige kan ge särskilt riktade anslag för de delar av de mjuka verksamheterna som är kommungemensam. Alla stadens invånare ska erbjudas tillgång till verksamheten, för vilket ansvarig stadsdel erhåller ett riktat anslag utanför resursfördelningen, som täcker mellanskillnaden mellan kostnaden för verksamheten och kostnaden för ”normalverksamhet”. Kommungemensam verksamhet kan även finansieras genom s.k. stadsdelsbidrag, varvid resurserna fördelas genom systemet och stadsdelarna själva ansvarar för att medel avsätts till verksamheten.

4.2.2 Tilläggsresursen

Tilläggsresursen skall hjälpa systemet att ta hänsyn till att levnadsförhållanden kan variera mellan stadsdelarna, genom att beskriva respektive stadsdels demografiska profil och mäta dess invånares sammantagna socioekonomiska behov. Härvid används ett antal sociala faktorer som s.k. tilläggsriterier, vilka ska vara relevanta ur fördelningssynpunkt. Det antal personer, som uppfyller kriterierna, multipliceras med respektive belopp. Resurserna fördelas inte till enskilda individer, utan till stadsdelarna, för deras kostnader i samband med att medborgarna utnyttjar kommunala tjänster. Beräkningen baseras på data från SCB respektive Malmö stads egen statistik.

Kostnaden för den verksamhet som ska bedrivas i stadsdelen hänför sig både till åldersgrupperna och till tilläggsriterierna, vilket illustreras i tabellen nedan. Det som grundresursen ska täcka för varje individ, i respektive åldersgrupp, indikeras av en bock, varvid tabellen läses från vänster. Det som tilläggsresursen ska täcka för varje individ, som uppfyller respektive kriterium, indikeras av ett kryss, varvid tabellen läses från höger.

Grundresurs: ✓	Förskola	Skola	Skolbarnsomsorg	Ek. bistånd (adm)	Övr. ind. och fam	Äldreomsorg	Funktionshinder	Fritid och kultur	Gemensam service	Tilläggsresurs: ✗
	✓ ✗	✗			✗		✓	✗	✓	Barn med utomnordisk bakgrund
		✓ ✗	✓ ✗				✓	✓	✓	Barn till föräldrar med enbart förgymnasial utbildning
	✗	✗	✗		✗		✓	✓ ✗	✓	Barnfamiljer med inkomst under 200 000 kr per år
	✗		✗				✓		✓	Barn med förvärvsarbetande mor
				✗	✗	✓			✓	Missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken
						✓ ✗			✓	Ensamboende 75 år och äldre
					✗	✓	✗		✓	Personer med förtidspension/sjukbidrag
						✓ ✗			✓	Sista levnadsår 65 – 74 år
Grundbelopp							✗		✓	Personer i LSS-krets i ordinärt boende
Anslag (3%)				✗					✓	Utrikesfödda nyanlända
						✗	✗			Social faktor

Översiktstabla för resursfördelningens grund- respektive tilläggsresurs

4.2.3 Vård och omsorg

Hur stor andel av resurserna som fördelas som grund- respektive tilläggsresurs varierar mellan de olika verksamheterna. Verksamhetsområdet Vård och omsorg är indelat i delverksamheterna *Äldreomsorg*, där vår fokus ligger, och *Funktionshindrade*.

Äldreomsorgen ser till personer över 65 år och består i huvudsak av hemtjänst i såväl ordinarie som särskilt boende. Ordinarie boende är att bo kvar hemma, särskilt boende är förberett för olika typer av hjälpinsatser och ett samlingsnamn för det som förr kallades sjukhem, ålderdomshem, gruppboenden för dementa, speciallägenheter och servicelägenheter. En exponentiell kurva anger resursfördelningen per femårsintervall efter första åldersgruppen; drygt 7 500 kr får stadsdelarna årligen för en person 65 – 79 år, medan en 90 år eller äldre person genererar cirka 71 000 kr per år. Cirka 60 % av resurserna till äldreomsorgen fördelas genom tilläggskriterierna *Ensamboende 75 år och äldre*, *Sista levnadsår 65-74 år* samt *Social faktor*. Det första kriteriet utgör drygt 85 procent av tilläggsresurserna och används dels för att undvika att stadsdelar med stor andel verkligt gamla pensionärer missgynnas, dels för att fördelningsprofilen i högre grad ska överensstämma med fördelning baserad på flera åldersgrupper. Kriteriet är sprunget ur antaganden om att civilståndet påverkar vårdbehovet i den mån att samboende kan få omsorg från make/maka högt upp i åldrarna, medan ensamstående tidigare blir beroende av samhällets omsorg. Det andra kriteriet hänför sig till att vårdkostnaderna konstaterats vara särskilt höga just under en persons sista levnadsår. Kriteriet skall användas för att ta hänsyn till stadsdelsspecifika skillnader avseende uppnådd ålder vid bortgång. Det tredje kriteriet ska ta hänsyn till den s.k. sociala tyngden i stadsdelarna, och utgör ett genomsnitt av kriterier för missbrukare och utrikesfödda nyanlända, vilka används inom individ- och familjeomsorgen.

4.2.4 Betalningsansvar

Enligt huvudregeln avgör folkbokföringen vilken stadsdel som har betalningsansvar. Eventuell betalning mellan stadsdelar skall, så långt det är möjligt, ske genom framräknade schabloner. Kostnader för de personer som saknar stadsdelstillhörighet, eller är skrivna i annan kommun, betalas via ett verksamhetsgemensamt konto.

Betalningsansvaret för särskilda boenden regleras enligt undantag från huvudregeln, då deras lokalisering inte medger möjlighet för varje stadsdel att internt tillgodose sina invå-

nares behov utan tvingar dem att köpa platser i andra stadsdelar. Den stadsdel, i vilken boendet är förlagt, blir produktionsansvarig, och därmed ansvarig för att alla boende har en betalningsansvarig stadsdel. Betalningsansvaret ligger kvar hos den stadsdel, som var ansvarig vid inflyttningen, och övergår aldrig på någon annan stadsdel. Betalningsansvarig stadsdel får tillgodoräkna sig personen i befolkningsunderlaget vid resursfördelningen.

4.2.5 Resultatet och resultathantering

Stadsdelarnas resultat följer enligt huvudregeln med till nästa års kommunbidragstilldelning. Ett överskott får behållas upp till 5 miljoner kr, vilket läggs till kommunbidraget, medan fullt ansvar gäller för underskott, som då dras ifrån kommunbidraget. Dock har vissa stora underskott skrivits av, med hänvisning till omfördelningseffekter i samband med resurssystemets införande. Vidare gäller att kommunfullmäktige kan besluta att, vid resursbrist, hålla inne eventuella överskott.

4.3 Uppföljningar

Efter ett år i bruk genomfördes en uppföljning av det nya resursfördelningssystemet, varvid särskilt äldreomsorgen skulle granskas. En jämförelse mellan de olika verksamhetsområdenas sammanlagda resursfördelning kontra verkliga nettokostnader visade att viss omfördelning gjorts mellan verksamhetsområdena. Även om somliga stadsdelar inte klarat budget, så låg det sammanlagda utfallet på ett svagt plus. Verksamhetsområdet Vård och omsorg gick dock emot trenden och uppvisade ett negativt resultat, av vilket äldreomsorgen stod för nästan tre fjärdedelar.

Vissa stadsdelar påpekade att det tilldelade kommunbidraget inte medgav utrymme för tillräcklig vård och omsorg i verksamheten, varvid stadskontoret påpekade att stadsdelsfullmäktige *inte* erhåller kommunbidrag på verksamhetsnivå, utan ska göra erforderliga prioriteringar för att sköta sina uppgifter. Stadsdelarna hävdade då att det generellt saknades resurser, varför ytterligare omprioriteringar inte var genomförbara. Stadskontoret ansåg dock att resursfördelningssystemet generellt sett fungerat tillfredsställande, varför inga övergripande förändringar behövde genomföras omgående. Det föreslogs att en extern utredning skulle genomföras när systemet varit i bruk i mer än två år.

Således initierades en extern utredning, vilken genomfördes och presenterades av Brorström m.fl. (1999), och vars syfte var att ligga till grund för beslut om resursfördelningssystemets fortlevnad samt att kunna ge synpunkter och förslag till förbättringar i systemet. Rapporten går grundligt igenom konstruktionen av resursfördelningssystemet och bedömer det i relation till några centrala styrmodellsbedömningsbegrepp och besvarar kortfattat Stadskontorets frågor. Enligt rapporten kan någon större differens mellan stadens och stadsdelarnas fördelning av medel inte skönjas. På central nivå uppfattas detta som positivt, att modellen träffar rätt. På lokal nivå emellertid, uppfattas detta snarare negativt, då verksamhetsdestineringen dels baseras på gamla data, dels blir en styrning och ett ideal för vilka proportioner som är de rätta, dels de pedagogiska problem det innebär att inte vara helt förtrogen med systemet och ändå behöva förklara för en verksamhetschef varför denne inte fått "sina" pengar.

Utredningen anser att resursfördelningssystemet har hög teknisk kvalitet, men att den är komplex och svårtillgänglig. Systemets tilläggs-kriterier bör ses över och gärna minskas i antal, liksom att befolkningsstatistiken borde aktualiseras. Då stadskontorets controller Dan Sjöström, som handlagt resursfördelningssystemet och i mångas ögon ses som dess fader, åtnjuter stor respekt i det kommunala Malmö, har även resursfördelningssystemet vunnit förtroende. Utredningen betonar att det inte är relevant för verksamheten *på vilket sätt* medlen fördelas, utan *hur mycket* medel som fördelas.

Med utgångspunkt i den externa utredningens förslag till förändring gjordes ytterligare en intern översyn av systemet. Denna resulterade i att åldersindelningen för grundresursen ändrades och att några tilläggs-kriterier omformulerades eller togs bort, så att de minskade i antal, allt med verkan från budgetåret 2001.

4.4 Stadsdelarna Husie och Oxie

För att beskriva de båda stadsdelarna har vi hämtat information från Malmö stads hemsida och ur de genomförda intervjuerna. Malmö stad hade den 1 januari 2004 267 171 invånare varav Husie hade 17 633 och Oxie 10 848. Båda stadsdelarna tillhör befolkningsmässigt Malmös mindre stadsdelar, medan de ytmässigt är andra och tredje störst. Båda ligger i stadens utkant, med mycket villabebyggelse och landsbygd. Även inkomstmässigt ligger Oxie på andra plats och Husie på tredje. Båda stadsdelarna har hög andel förvärvsarbe-

tande och låg andel utlandsfödda invånare. Vidare har båda stadsdelarna låg andel socialbidragstagare.

Likheterna till trots finns en del demografiska skillnader. Båda stadsdelarna har fler barnhushåll än stadsgenomsnittet, men när Husies andel är en fjärdedel är andelen närmre hälften i Oxie. Den, i vårt sammanhang, viktigaste skillnaden gäller befolkningsandelen över 65 år. Genomsnittet för Malmö är 17,5 %, Husie ligger över (ca 20 %) och Oxie under (ca 11 %) genomsnittet.

Äldreomsorgen i Husie vidarefördelar sitt kommunbidrag till hemtjänsten i ordinärt och särskilt boende enligt ett beställar-utförarsystem, där myndighetsavdelningen har funktionen som beställare och verksamhetsenheterna fungerar som utförare. Husie stadsdelsförvaltning, lokaliserad i Husie Medborgarkontor, styrs av stadsdelschefen, som under sig har bl.a. ekonomichefen, ansvarig för all verksamhetsrelaterad upphandling. Likaså finns vård- och omsorgsförvaltningen, inklusive myndighetsavdelningen på Medborgarkontoret. Myndighetsutövningen innebär utredning och beslut om vilka som har rätt till stöd och insats enligt Socialtjänstlagen (SoL) eller Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS).

Husie har tre vårdboenden för äldre med varaktigt och omfattande vårdbehov samt en korttidsenhet. Hemtjänsten och hemsjukvården arbetar integrerat, vidare finns kvälls- och nattpatrullen samt kommunrehab, med arbetsterapeuter och sjukgymnaster både för ordinärt och särskilt boende. Den gemensamma administrationen sköts av vård- och omsorgschefen, en assistent och en medicinskt ansvarig sköterska.

Likaså Oxie stadsdelsförvaltning är lokaliserad i dess Medborgarkontor och styrs av stadsdelschefen, liksom att stadsdelens ekonomiavdelning är knuten till stadsdelsförvaltningen. Där finns bl.a. kontrollern, som vi har intervjuat. Vidare återfinns verksamhets- och myndighetsfunktionerna också vid stadsdelsförvaltningen. Oxie har ett annorlunda vidarefördelningssystem än de andra stadsdelarna. I enlighet med traditionell politisk styrning fördelas resurserna som anslag. Myndighetsfunktionen är inte skild från produktionsfunktionen, utan den samlade förvaltningen består av vård- och omsorgschefen, en medicinskt ansvarig sjuksköterska samt enhetschefer för äldre- respektive funktionshindradeomsorgen.

Man har i Oxie ansett sig för liten, både vad avser befolknings- och organisationsstorlek för att kunna motivera ett beställar-utförarsystem.

Oxie har ett kommunalt vårdboende, främst för långtidsboende, men några platser är vikta för korttidsboende. På boendet finns hemsjukvården och rehabverksamheten, med sjukgymnast och arbetsterapeut. Det finns också ett privat vårdboende, som vård- och omsorgsverksamheten i Oxie köper vissa platser av. Hemtjänstverksamheten är omfattande, då den skall täcka en stor geografisk yta.

5. Resultat

I detta kapitel redogör vi för det material vi samlat in genom intervjuer och enkäter. Redovisningen utgår från våra tre frågeställningar och samlar under dessa besläktad information, oberoende av under vilken av intervjuformulärets sju rubriker frågan ställts

Vi har valt att genomgående använda feminina pronomen, dels av bekvämlighets skull men framför allt eftersom användandet av ett manligt pronomen skulle avslöja undersökningens ende manlige respondent. Av samma anledning skiljer vi inte på om en respondent har svarat via intervju eller enkät.

5.1 Prioriteringar

Genomgående svarar samtliga respondenter att de tycker att det sätt varpå kommunfullmäktige och stadsdelsfullmäktige fördelar resurser till äldreomsorgen är acceptabla. En av respondenterna utvecklar sitt svar med: ”Med mer pengar kunde vi gjort mer naturligtvis. Vi anpassar oss efter det vi har och gör det bästa av det, men det är ju oändligt mycket mer som skulle kunna göras”. En respondent kommenterar stadsdelsfullmäktiges fördelning med att ”hittills har vi fått gehör för våra behov och frågeställningar”. Några av respondenterna anser att det finns för lite pengar i resursfördelningssystemet, som ju främst fördelar resurser till de ”mjuka sektorerna”. De menar att hela systemet behöver tillföras mer resurser för att få en äldreomsorg som fungerar tillfredsställande. Gemensamt för samtliga respondenter är att de säger att om det blir budgetnedskärningar så kan man inte klara dessa utan att verksamheten blir lidande.

I Oxie tror man inte att stadens resursfördelning har någon större betydelse och betonar att stadsdelsfullmäktige fritt omfördelar. I Husie tror respondenterna däremot att den resursfördelning som staden gör har mer betydelse för hur stadsdelen därefter fördelar sina resurser till verksamheterna, men två respondenter tillägger att verksamheten också till stor del kan påverka stadsdelsfullmäktiges fördelning. En av ekonomerna tror att många av stadens verksamhetschefer anser att de resurser som modellen fördelat till en verksamhet också ska

användas till denna. Hon säger att stadsdelarnas omfördelning diskuteras ”i oändlighet” när verksamhetscheferna från de tio stadsdelar träffas i sina nätverk.

Våra undersökningar visar att samtliga fem respondenter i verksamheterna (dvs. inte de två ekonomerna), mer eller mindre, anser sig ha möjlighet att påverka hur mycket resurser de får till sin verksamhet. I Husie påpekar en respondent att det är viktigt att på ett tydligt sätt visa vad som inte kan utföras i verksamheten om tillräckliga resurser inte erhålls. I Oxie stadsdel har det klart poängterats att ekonomerna inte ska styra över resursfördelningen. De ska istället fungera som konsulter och hjälpa verksamheterna med att ta fram underlag så att de kan utföra sitt uppdrag gentemot stadsdelsfullmäktige. Inom Oxie stadsdel förs en kontinuerlig dialog om resursfördelningen till äldreomsorgen där även enhetschefen får vara med och påverka.

Av vår undersökning framkommer att samtliga respondenter är överens om att det förs en politisk debatt inom stadsdelarna om hur resurserna ska fördelas inom de olika verksamheterna. Särskilt i Oxie betonar man att nämnden är kunnig, kompetent och lyhörd och på ett bra sätt tillvaratar medborgarnas intresse samt att det förs en bra diskussion i fullmäktige.

5.2 Hushållning

Av svaren framgår att samtliga fem respondenter inom verksamheten anser sig ha ett resultatansvar, de definierar dock resultatansvar på olika sätt. En av respondenterna svarar att hon har resultatansvar till 100 %, medan en annan svarar att hon har resultatansvar på så sätt att hon ansvarar för att budgeten följs. Ytterligare en respondent talar om att om det blir avvikelser från budgeten i verksamheten måste det finnas mycket bra skäl till denna avvikelse, som måste redovisas för stadsdelsfullmäktige för att erhålla ytterligare resurser. En av myndighetscheferna nämner att ärendehandlingen⁵ ger henne en viss kontroll över de biståndsbeslut som fattas och därmed över kostnaderna.

Samtliga respondenter är medvetna om att ett eventuellt överskott i verksamheten kan komma att användas på andra verksamheter inom den egna stadsdelen. Ett par responden-

⁵ Möte där myndighetschef och hemvårdsinspektörer diskuterar ärenden där oklarhet råder, exempelvis om hur lagen ska tolkas ifråga om någon person har rätt till stöd eller inte.

ter menar att det hade varit ”pedagogiskt kul och bra” eller ”en morot för verksamheten” om man fått ta del av ett eventuellt överskott. Över lag verkar respondenterna dock hålla med om att överskott bör omfördelas efter behov och invänder inte mot att de inte själva får behålla det. Någon uttrycker det som att ”man får ju vara lite solidarisk också, [...] ett annat år så är det vi som behöver hjälp”. En annan menar att frågan om överskotten inte diskuteras så mycket eftersom verksamheten varken får ta med sig ett överskott eller drabbas av ett underskott. Hon menar att man varken ”hamstrar” för att bygga upp ett överskott eller ägnar sig åt ”vild shopping” för att ett överskott ska ta slut. Endast en respondent tror att det kan finnas ”incitament att förbruka överskottet, för att slippa lämna pengarna ifrån sig”.

När en verksamhet på grund av ett överskott ett år tilldelas extra resurser följande år är det svårt att använda dessa på längre sikt eftersom man inte vet hur mycket resurser man får nästkommande år. Det är inte ens säkert att stadsdelen får behålla det överskott som uppkommer. Exempelvis har Oxie stadsdel inte använt ett överskott i väntan på ett beslut om det tas tillbaka eller inte, eftersom Malmö stad har möjlighet att ta tillbaka ett överskott om det behövs för att balansera andra underskott i Malmö stad.

Respondenterna framför olika synpunkter på om det är lagar, måldokument eller de ekonomiska ramarna, som egentligen har störst betydelse för hur verksamheten ser ut i praktiken. De flesta betonar att alla dessa givetvis har betydelse, men vilken som anses ha störst betydelse varierar. De båda ekonomerna framhåller ekonomins stora betydelse; ”ekonomi är ju övergripande allt” säger den ena. Den andra säger att ”om du frågar mig så är det ju [de ekonomiska] ramarna” och tror att ”frågar du [...] verksamhetschefen] är det lagarna [skratt]”. Här tror hon dock fel, då de båda verksamhetscheferna menar att ekonomin är viktigast, den ena med hänvisning till kommunfullmäktiges beslut⁶ om att ekonomin ska sättas främst. En respondent uttrycker det som att ”ska man vara ärlig så är ekonomin styrande i mångt och mycket”, vilket vi snarast uppfattar som lite beklagande. De enda som tydligt avviker från uppfattningen att ekonomin är viktigast är de båda myndighetscheferna. Den ena tycker att lagarna måste följas och betonar den enskildes rättssäkerhet. Av följande resonemang från den andra myndighetschefen framgår dessutom att hon är medveten om de ekonomiska ramarnas potentiella betydelse:

⁶ Ärendenr 159/1998, §3

”Jag säger med övertygelse att det som styr vår verksamhet, det är lagstiftningen. Och vi har än så länge varit i den lyckliga belägenheten att vi aldrig har haft något budgetunderskott [...] och då blir det ju på ett sätt ett teoretiskt resonemang.”

Ingen av respondenterna anser att köp eller försäljning av platser på särskilt boende mellan stadsdelar enligt prislistan är mer eller mindre ekonomiskt än att ha egen produktion. Alla utom en respondent menar att skillnaderna är små, särskilt med tanke på att en särskilt boendeplats kostar omkring 500 000 kronor. En menar dessutom att hon inte lägger så ”mycket fokus på att det här måste vara så millimeterrätt” när det gäller köp mellan stadsdelar med Malmö stads interna pengar. Ytterligare en respondent menar att det som oftast avgör vilken plats som köps egentligen inte är prislappen utan ”den enskildes behov och önskemål”.

Alla respondenterna utom en svarar att det finns förbättringar att göra. Respondenterna pratar om två olika sätt att förbättra verksamheten. Det ena är att utöka verksamheten genom att t ex utveckla den förebyggande och rehab-verksamheten. Det andra sättet innebär att kommunikationen mellan arbetsledare och anställda förbättras. Båda dessa förändringar handlar om kvalitetsförbättringar som på längre sikt kan ha en positiv inverkan på ekonomin genom att de även skulle förbättra effektiviteten med lägre kostnader som följd. En av respondenterna ger exempel på hur kommunikation mellan arbetsledare och anställda kan påverka medarbetarna: ”Att få medarbetare att växa i sin yrkesroll ger en större självkänsla vilket medför ett större välbefinnande som skulle kunna få positiva effekter på ekonomin.” Ytterligare en av respondenterna säger att inte alla förbättringar behöver kosta så mycket och menar att man göra mycket inom de ekonomiska ramar som finns.

Respondenterna menar att de till viss del själva kan besluta om förändringar och förbättringar i den mån det finns resurser och så länge det följer syftet och målen med verksamheten. Samtidigt verkar det finnas en viss tvekan inför att fatta beslut om förändringar och man vill gärna diskutera besluten med överordnade innan besluten fattas. ”Teoretiskt sätt skulle jag kanske kunna göra det”, menar en respondent men tillägger, ”de här besluten diskuterar vi ju rätt så noggrant i ledningsgruppen”.

Respondenterna har svårt att se att resursfördelningsmodellen skulle påverka deras möjligheter att hushålla med resurser när de får en direkt fråga om detta. Någon tolkar frågan som att den gäller hur man fördelar resurser inom stadsdelen. En respondent från Oxie säger att det ibland hävdas att de, genom att inte tillämpa ett beställar-utförarsystem, saknar ett viktigt incitament; ”får man ingen morot så jobbar man inte”. Själv tror hon dock inte att ekonomisk prestationsersättning är nödvändig; ”det är mycket annat som styr människor, arbetsglädje och arbetsmoral och att känna att man gör ett bra jobb, lite grann etik och diskussioner i arbetsgrupper”. Hon tycker att det fungerar väldigt bra i Oxie utan ett beställar-utförarsystem, men tror att ett sådant kan vara nödvändigt i större stadsdelar.

5.3 Acceptans

På den direkta frågan om systemet är accepterat menar de flesta också att så är fallet. Någon menar att ”diskussionen var livligare de första åren” och att man nu diskuterar verksamhetsmått snarare än fördelningssystemet. När det gäller vad respondenterna själva tycker om systemet – om de tycker det är ”korrekt, rättvist och förtroendeingivande” – är svaren svårtydda även om ingen uttrycker sig direkt negativt. De båda ekonomerna problematiserar begreppet rättvisa; den ena ”tror inte det finns möjlighet att uppnå absolut rättvisa med en sån här modell” och den andra vill inte diskutera modellen i termer av rättvisa (se nedan, 5.3.2 *Rättvisa*). En respondent tycker sig inte kunna svara vare sig på om systemet är rättvist eller korrekt. Två respondenter svarar dock ja på frågan, den ena med reservationen att hon inte vet så mycket om systemet. Ytterligare en respondent säger, som svar på en annan fråga, att hon är rätt så positiv till systemet. På frågan om hur resursfördelningssystemet påverkar äldreomsorgen i deras stadsdel ger de flesta något svar i stil med att: ”Det är ju grunden för det vi gör, att vi har resurser till det.” En respondent säger att hon inte tycker att systemet som sådant påverkar verksamheten.

5.3.1 Förståelse

Samtliga respondenter säger sig känna till hur resursfördelningssystemet fungerar, de flesta med reservation för att de inte kan alla detaljer. Fyra av dem kan inte korrekt redogöra för tilläggsriterierna, trots att de fått frågorna i förväg och verkar ha förberett sig inför intervjuerna. Med tanke på att kriterierna fanns att läsa längre fram bland frågorna brydde vi

oss inte om att ifrågasätta de som kort och gott svarade ”ja” på frågorna om de kände till systemet och tilläggskriterierna.

Ingen av respondenterna tycker att systemet är särskilt otydligt eller svårt att förstå. Några menar att de som ekonomer, eller efter att ha arbetat med systemet en längre tid förstår det ganska väl. Andra säger att de känner till de delar som de haft anledning att fördjupa sig i. En person menar att det informerats dåligt om varför de förändringar som gjorts löpande under åren har genomförts. De flesta känner till att tilläggskriterierna har viktats om flera gånger, men ingen nämner någon annan förändring av fördelningsmodellen.

Tre av de fem icke-ekonomerna svarar att de ser rättvis fördelning som fördelningssystemets övergripande mål. Ingen av de båda ekonomerna nämner dock rättvisa och en av dem menar att hon ”som ekonom ser modellen som en ren fördelningsmetod”, och tycker inte att man ska lägga rättviseaspekter på modellen. Ingen av respondenterna från Oxie kan nämna några andra delmål eller eftersträlvade effekter med modellen. Tre av respondenterna från Husie nämner dock att systemet syftar till att möjliggöra en fördelning som tar hänsyn till ”den sociala strukturen”, för att citera en av dem, vilket kanske även är det som åsyftas av dem som svarar att ”rättvisa” är systemets övergripande mål.

När det gäller respondenternas förståelse för resursfördelningsmodellen bör det tilläggas att flera av dem visar tecken på att blanda samman kommunens behovsbudgetering med stadsdelarnas fördelning. Det kan säkert delvis bero på att vi ibland ställt frågorna otydligt, men vi tycker ändå att deras förståelse för de olika fördelningssystemen inte är helt fullständig.

5.3.2 Rättvisa

Ingen av respondenterna tycker att fördelningen mellan stadsdelarna är orättvis. Det är dock bara tre som uttryckligen svarar ja samt en som med viss tvekan svarar ja på frågan om de tycker fördelningen är rättvis. Två menar att de inte kan avgöra huruvida så är fallet. En av ekonomerna vill inte kommentera frågan; ”jag går inte in i någon rättvisediskussion med någon [...] när det gäller den här resursfördelningen eftersom jag anser att det är upp

till varje nämnd⁷ att prioritera”. En av de fyra som ansåg att fördelningen mellan stadsdelarna är rättvis lägger till att ”jag tycker nog det, utifrån att det är utifrån det sociala som hänsyn tas”. Hon antyder med andra ord att de på sociala faktorer grundade tilläggsriterierna i sig gör den faktiska fördelningen rättvis.

Ingen av respondenterna från Husie uttrycker att fördelningen missgynnar deras stadsdel. Två av dem menar att deras stadsdel visserligen tilldelas relativt lite resurser utifrån tilläggsriterierna, men tycker samtidigt att det är rimligt med tanke på, som den ene uttrycker det: ”Husie [har ju] ingen tung social struktur.” ”Jag skulle kunna anse mig förfördelad, men jag gör inte det”, menar den andre. Inte heller respondenterna från Oxie anser att deras stadsdel missgynnas, ”vi har rott saker i land”.

5.3.3 Förtroende

När det gäller förtroendet för systemets utformning och i synnerhet när det gäller beräkningsriterierna är det generella svaret att respondenterna inte anser sig vara tillräckligt insatta i hur de tagits fram för att vilja ha synpunkter på dem. En av respondenterna säger sig dock veta ”att det finns andra stadsdelar som har problem med det [åldersklasserna] eftersom deras befolknings behov inte med någon automatik stämmer överens med det här” vilket syftar på de problem som ligger bakom att kriteriet *sista levnadsår 65–74 år* införts.

Personen som ovan kopplade ihop rättvisa med tilläggsriterierna tror inte att det är ”så lätt att ta fram kriterier så att det ska bli så rättvist som möjligt” och även om hon ”inte funderat så mycket över dem” har hon förtroende för att systemet är ”med forskning och beprövad erfarenhet framtaget”. När det gäller systemets tekniska detaljer hänvisar en av ekonomerna till Dan Sjöström⁸ och verkar lita på att stadskontoret hanterar systemet korrekt:

”Det är ju han [Dan] som sitter och gör den här resursfördelningsmodellen och lägger in alla värdena i den. Jag tror det är 194 [Excel-]flikar, [...] så man bemödar sig inte att liksom sätta sig in i den modellen. Utan den är säkert helt okej som den är.”

⁷ Dvs. stadsdelsfullmäktige

⁸ Controller på stadskontoret och allmänt förknippad med resursfördelningsmodellen och dess tillkomst (Brorström m.fl., 1999).

Våra respondenter verkar inte känna till den kritik som riktats mot att de demografiska uppgifter som ligger till grund för fördelningen skulle vara för gamla (Brorström m.fl., 1999). På den direkta frågan om de tycker uppgifterna är tillräckligt aktuella är det ingen som svarar nej. Någon tror att ”det är svårt att få det mer följsamt än vad det är”. Det är inte alltid helt klart om frågan uppfattats som avsett, någon verkar snarare ha tänkt på de uppgifter som ligger till grund för stadsdelens budget.

Endast en av respondenterna, en ekonom, kommer med ett konkret exempel på saker som bör ändras med systemet. Hon är kritisk till att resurser fördelas efter, vad hon anser vara, ”rena produktionsmått”. Kritiken syftar på tilläggsriteriet antalet inskrivna *missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken* som är påverkbart för stadsdelarna och menar att man nästan ”måste anmäla sig på alkoholkliniken innan man blir mottagen”. Detta kriterium ingår tillsammans med *utrikesfödda nyanlända i social faktor* som används för att fördela resurser till vård och omsorg. Övriga respondenter nämner att viktningarna av tilläggsriterierna kanske bör ses över, men har inget förslag på hur de ska viktas, eller anser sig inte vara tillräckligt insatta för att kunna svara.

De omviktningar som gjorts har drabbat båda stadsdelarna negativt. Detta verkar dock inte vara något som väckt större protester eller lett till misstro mot systemet; ”det kan ju gynna oss någon annan gång, så det är inget som vi la någon större energi på”.

Ingen av respondenterna kan se något realistiskt alternativ till det nuvarande resursfördelningssystemet. Någon föreslår att man skulle kunna ha ett gemensamt beställar-utförarsystem för hela kommunen, men tror att det skulle leda till mycket administrativt merarbete.

6. Analys

I detta kapitel tar vi hjälp av vår teoretiska referensram för att diskutera kring intervju svaren. Våra resonemang utgår från behovsbudgeteringens grunder.

6.1 Prioriteringar

Ingen av respondenterna betraktar kommunbidraget som verksamhetsdestinerat och båda stadsdelarna verkar omfördela efter behov. I synnerhet respondenterna från Oxie betonar att det i deras fullmäktige förs en aktiv politisk debatt om omfördelningen, vilken bl.a. tillskrivs att stadsdelsfullmäktige har en driven ordförande. Vi kan alltså konstatera att de båda stadsdelarnas fullmäktige är öppna för omfördelning och att det kan vara möjligt för förkämparna att vinna gehör för sina argument hos väktarna.

I båda stadsdelarna intar respondenterna en aktiv roll som förkämpar för sin verksamhet, samtidigt agerar några av dem väktare gentemot verksamheten. Vi kan se exempel på hur förkämparna argumenterar för ökad resurstilldelning genom att visa hur verksamheten annars skulle drabbas. En respondent illustrerar detta så här:

”Kan man va väldigt tydlig med att det här kan vi göra för de här pengarna och det här kan vi inte göra om vi inte får mer pengar, [...] så kan man påverka.”

De flesta respondenter menar som sagt att ekonomin styr verksamheten mer än lagar och måldokument. Vi tolkar inte dessa uttalanden som normativa, dvs. att man skulle mena att ekonomin *bör* vara det som styr, utan snarare som konstateranden av rådande omständigheter. Oavsett om det rör sig om åsikter eller faktiska omständigheter, verkar kommunfullmäktiges beslut om att ekonomin ska sättas främst ha fått genomslag i respondenternas medvetande. Intressant är att myndighetscheferna avviker från denna uppfattning och istället hävdar att Socialtjänstlagen är viktigast. Med tanke på deras befattning kan detta tolkas som en förkämpestrategi; genom att hänvisa till lagen har de ett starkt argument mot dem som anser att ekonomin bör sättas främst. Uppfattningen om lagens företräde ter sig

lika stark hos de båda myndighetscheferna, trots att den kunde förväntas vara mer uttalad i ett fördelningssystem som Husies, där myndighetschefen dessutom är beställare.

Flera av respondenterna anser sig ha goda möjligheter att påverka stadsdelsfullmäktiges resursfördelning. Därigenom synes verksamheten vara en ganska stark förkämpe gentemot stadsdelsfullmäktige, vilket är naturligt då verksamhetscheferna har bäst kännedom om vilka resurser som behövs. Ekonomernas konsultativa roll gentemot verksamheten är mer uttalad i Oxie än i Husie. Det större avståndet mellan stadsdelsekonomerna och verksamheten i Husie skulle kunna förklaras av att beställar-utförarrelationen medför en extra organisationsnivå ovanför verksamhetens enheter.

Det finns inga klara indikationer på i vilken utsträckning verksamheterna kan påverka sin resurstilldelning, med tanke på det faktum att det från stadsdelshåll samtidigt klagas på att de tilldelade resurserna är otillräckliga. Med dessa båda förhållanden i åtanke kan man diskutera om stadsdelsfullmäktige i sin roll som väktare besitter någon verklig möjlighet att omprioritera kommunbidraget i linje med förkämparnas önskemål. Då kostnaderna för den lagstadgade verksamheten tar en stor del av kommunbidraget i anspråk, vilket en respondent uttrycker som att ”det man måste göra, det måste man göra”, är de i praktiken omfördelbara resurserna begränsade. Eventuellt kan respondenternas positiva svar baseras på att de ändå upplever sig vinna gehör för sina argument hos stadsdelsfullmäktige, även om det inte leder till ökad tilldelning i någon större omfattning.

I Husie har missnöje uttryckts kring prestationsmåten, där man anser att mätningarna ger ett felaktigt intryck av låg beläggning och därmed leder till minskade intäkter. Missnöjet har tagit sig uttryck i att verksamheterna försöker värja sig genom att antyda att vårdtagaren avlidit den 14, som förklaring till varför bädden tillfälligt står tom, då beläggningsmätts den 15 varje månad. En kontroll har dock visat att vårdtagarna avlider ganska jämnt över månaden. Sålunda kan man fråga sig om den minskade beläggnings beror på minskad efterfrågan, alltså att bädden står tom i längre perioder mellan ut- och inflyttning, eller på den ökade omsättningshastigheten, varvid bädden har en högre sannolikhet att stå tom just vid mättillfället. Detta innebär i sin tur att man kan ifrågasätta mätmetoden.

6.2 Hushållning

Vi behandlar här två relevanta aspekter av hushållning: Resultatansvar samt incitament.

6.2.1 Resultatansvar

I idealtypen av ett beställar-utförarsystem finns en hög grad av resultatansvar. I vårt fall verkar dock vare sig Husie eller Oxie ha någon högre grad av resultatansvar, oberoende av att de har olika fördelningssystem. Graden av resultatansvar har att göra med om intäkter och kostnader är mätbara och påverkbara. Den form av resultatansvar som kan användas i kommunal äldreomsorg är något begränsad. När exempelvis en vårdplats upptas av en medborgare från en annan stadsdel ersätts de resultatansvariga för detta enligt den stadsgemensamma prislistan och inte efter vilka kostnader de faktiskt haft för att erbjuda vården. Konsekvensen blir att man kan vara tvungen att prestera utan att vara garanterad att få sina kostnader till fullo täckta av de intäkter som genereras. Alla respondenterna säger sig ha någon form av resultatansvar, dock tycker vi inte att deras definition stämmer helt överens med teorins, då de inte kan styra över intäkter, kostnader och resultatfördelning. En av dem påtalar faktiskt just detta, att ”ytterst kan du styra alla ekonomiska resultaten fullt ut, först när du själv äger alla besluten”.

Inom kommunal äldreomsorg i de båda stadsdelarna är intäkterna relativt opåverkbara, då de består av antingen anslag, som bestäms på förhand av stadsdelsfullmäktige, eller en prestationsersättning per vårdplats på en marknad, som i praktiken inte är fri.

En förklaring till att de resultatansvariga verkar ha svårt att genomföra förändringar kan vara svårigheten att våga satsa på något som kräver resurser över en längre tid, när man inte vet om man kommer att ha tillgång till de extra resurserna även i framtiden. En annan förklaring kan vara att organisationerna är förhållandevis små och har en kultur där besluten fattas efter konsensus. Ytterligare en förklaring kan vara de snävt tilltagna ekonomiska ramarna som inte lämnar utrymme för risktagande och förändringar. Citatet ”det är inte realistiskt, det går inte att göra” kan tolkas utifrån samtliga förklaringar.

6.2.2 Incitament

Den behovsbudgetbaserade modellen ska ge stadsdelarna lika förutsättningar att erbjuda medborgarna service. Genom att stadsdelarna antas ha bättre kännedom än den centrala kommunledningen om de lokala behoven, ska systemet bidra till att resurser fördelas och används där de bäst behövs. På detta sätt kan modellen indirekt främja effektiv hushållning. Respondenterna tycker dock inte att modellen stimulerar till hushållning, vilket vi tror kan bero på att modellen inte inverkar på deras dagliga arbete. Fördelningen på stadsdelsnivå är dock tydligare kopplad till verksamheten, därmed har respondenterna också i högre grad åsikter om den.

Hantering av vinst och förlust innebär en svår balansgång i offentlig verksamhet. Samtidigt som man vill uppmuntra goda resultat, kan man inte tillåta verksamheter, som uppvisar ett gott resultat, att expandera på bekostnad av den lagstadgade verksamheten. Politikerna måste därför varje år fördela de tillgängliga resurserna så att verksamheterna kan fungera. Om äldreomsorgen i de båda stadsdelarna överskrider budgeten måste underskottet förklaras för stadsdelsfullmäktige. Dock tar äldreomsorgen inte med sig det negativa resultatet till nästa år eftersom verksamheterna inom stadsdelen solidariskt ansvarar för vinst och förlust. På kommunnivå omfördelar fullmäktige stadsdelarnas överskott och kan även bli tvungna att omfördela det belopp upp till fem miljoner, som stadsdelen egentligen skulle ha fått behålla, för att täcka underskott i andra stadsdelar.

Eftersom verksamheten inte är garanterad att få behålla ett eventuellt överskott finns det inga incitament att hamstra resurser. Däremot skulle man kunna tänka sig att man kan frestas till ”vild shopping” för att göra slut på ett överskott. Av respondenternas svar att döma verkar dock inte något sådant anslagstänkande förekomma i någon större utsträckning. Några respondenter hade gärna sett att man fick ta del av ett eventuellt överskott, men kan samtidigt förstå att ”det är svårt att hantera kommunens ekonomi om man ska [... ta med sig] jättestora belopp mellan åren”. Att man inte från år till år kan förutsäga hur ett överskott kommer att hanteras torde kunna leda till att förtroendet för systemet rubbas. Vi kan dock inte se något uttryck för att denna osäkerhet skulle ha påverkat förtroendet för systemet och generellt sett ifrågasatts inte hanteringen av överskott.

Ett beställar-utförarsystem är också ett sätt att skapa incitament för hushållning. Av respondenterna förstår vi dock att prisskillnaderna är marginella och att vårdtagarnas behov

och önskemål väger tyngre än priset vid val av boende. En åsikt om prislistan för köp mellan stadsdelar är att man inte ska fokusera på millimeterrättvisa eftersom ”det är ju interna pengar vi sitter och byter med”. Dessa åsikter om beställar-utförarsystemet och internprislistan visar att respondenterna inte uppfattar dem som incitament för god hushållning och dessa marknadsmekanismer har då delvis förfelat sina syften.

6.3 Acceptans

En respondent betonar självantagandet vikten av att fördelningen sker efter en accepterad modell. En av ekonomerna konstaterar att systemet är den fördelningsmodell som används och ”gillar ju inte att man slösar tid på att diskutera en beräkningsmodell, det finns viktigare saker att diskutera”. Hon visar härmed tydligt att hon anser att förkämparna inte bör förspilla tid på diskussioner kring hur och hur mycket resurser som fördelas.

På en direkt fråga om systemet är accepterat svarar de flesta respondenterna ja, men när vi tränger in lite på djupet och frågar om de tre delarna förståelse, rättvisa och förtroende, nyanseras bilden. Till att börja med finns det en rudimentär kännedom om systemet. Respondenterna verkar mena att de är så insatta som deras arbetsuppgifter kräver, vi frågar oss dock hur väl man måste känna till systemet för att kunna acceptera det. Vidare verkar de mena att systemet är rättvist. Deras syn på rättvisa präglas av tanken om en objektiv resursfördelning, i den mening som Bokenstrand (1996) ger begreppet (se 3.3.1 *Objektivitet*), visar att de har anammat systemets grundläggande idé. Angående förtroende kan man fråga sig hur det påverkas av den ovan nämnda osäkerheten angående hur uppkomna överskott kommer att hanteras (se 6.2.2 *Incitament*). Det vore rimligt att tro att det påverkas negativt, men vi har inte kunnat se något uttalat misstroende som kan kopplas till detta.

Vi kan således se brister i respondenternas förståelse av systemet, att deras svar kring systemets rättviseaspekter är något förenklade i förhållande till de djup, som kan tillskrivas ordet och att ingen ger systemet sitt odelade förtroende. Vi har dock inte kunnat identifiera några åsikter som förkastar resursfördelningssystemet och anser därför att systemet överlag är accepterat. Med tanke på att en respondent svarat att ”ja”, modellen är accepterad, men tillagt att ”om alla tycker det är bra är en annan fråga” är acceptansen kanske inte så mycket en fråga om uppskattning, som brist på ifrågasättande.

7. Diskussion

I detta kapitel avslutar vi uppsatsen genom att återknyta till dess syfte och diskutera kring våra iakttagelser. Vi blickar även framåt och ger förslag på åtgärder av specifika detaljer, liksom förslag till framtida forskning av mer allmän, teoretisk karaktär.

7.1 Slutsatser

Vi har velat bidra till ökad förståelse för hur verksamhetsaktiva upplever resursfördelningen på stads- och stadsdelsnivå och hur den påverkar deras verksamhet. Syftet har fördelats på tre huvudfrågor, vilka löpt som en röd tråd genom uppsatsen.

Respondenterna verkar anse sig kunna påverka tilldelningen av resurser till sin verksamhet. Även om båda stadsdelsfullmäktige, av respondenterna, anses vara öppna för omfördelning och respondenterna tycker sig kunna få gehör för sina argument, verkar stadens allmänt knappa resurser innebära begränsade möjligheter till påverkan, vilket får till följd att vi ifrågasätter vilken reell möjlighet till påverkan respondenterna har. Härvid spelar det alltså ingen roll vilken typ av fördelningssystem man använder, om resurserna är så knappa att de inte medger någon omfördelning i högre grad.

Graden av resultatansvar är låg i båda stadsdelarna och det är svårt för de ansvariga att påverka intäkter och kostnader. Vidare är incitamentsstrukturen diffus, med tanke på att uppkomna under- eller överskott inte garanterat faller tillbaka på verksamheten i fråga. Trots en stadsintern prislista och att Husie har prestationsersättning spelar priset liten roll för vilken vård som konsumeras, eftersom service skall erbjudas medborgarna efter deras behov och önskemål. Således verkar det inte ur respondenternas perspektiv finnas någon direkt koppling mellan resursfördelningssystem och hushållning. Det är dessutom svårt att utforma incitamentsstrukturen annorlunda i en kommunal verksamhet, då resurserna inte jobbar där de behövs om någon tillåts att behålla vinst, inte heller kan man neka medborgare berättigad service för att klara budget.

Våra respondenter godtar det fördelningsverktyg som erbjuds dem och därmed anser vi att resursfördelningssystemet trots en ofullständig kännedom är accepterat. Systemen ses som

verktyg för att distribuera resurser till stadsdelarna och därifrån vidare ut i verksamheterna, men man har inte direkt reflekterat kring hur det påverkat desamma.

Med en parafra på ett gammalt talesätt vill vi illustrera att man inte funderar särskilt mycket kring resursfördelningssystemet; det är en del av kontexten för det dagliga arbetet. Om resursfördelningssystemet av någon anledning inte skulle fungera i någon eller flera nivåer i verksamheten, så kan problem uppstå. Att ”inte sakna kon förrän båset är tomt” vill vi därför formulera om till att så länge kon i båset mår bra och producerar mjölk, är allt i sin ordning, men när kon blir sjuk blir hon snarare till belastning för familjen.

Sammanfattningsvis kan man inte säga att resursfördelningssystemen ses som separata beståndsdelar utan de är snarare instrument för verksamhetsutförandet. De resurser som tilldelas stadsdelen är så begränsade att det är svårt att göra några direkta omprioriteringar. De begränsade resurserna är också anledningen till att de eventuella vinster, som skulle kunna göras genom bättre hushållning, är så små att de inte utgör tillräckligt incitament att genomföra förändringar. Med en tydligt högre grad av resurspåverkan genom hushållning hade ett resonemang kring de olika verksamheternas bidrag till tilldelningen kunnat motiveras. Alltså kan man inte se att det ena fördelningssystemet är effektivare än det andra och det spelar liten roll om de är accepterade, det är de som står till buds. Att vi inte kunnat finna några större skillnader med avseende på prioritering, hushållning och acceptans mellan stadsdelarna, trots att de har olika resursfördelningssystem, tror vi är kopplat till organisationernas ringa storlek, vilken gör informell styrning och sociala band mer avgörande än valet av fördelningssystem.

7.2 Förslag till åtgärder och framtida forskning

Förutom ovan diskuterade aspekter på äldreårdens resursfördelning har vi under vårt arbete vi identifierat ytterligare fenomen som föranleder åtgärder eller vidare undersökning.

Teorin betonar vikten av att behovsbudgetering sker enligt objektiva och opåverkbara kriterier. Som tidigare påpekats kan två av tilläggskriterierna inte anses vara opåverkbara. Att stadsdelarna själva kan påverka kriteriet *missbrukare på alkohol- och narkotikakliniken* får till följd att även kriteriet *social faktor* kan anses påverkbart. Dessutom tror vi att det kan inverka menligt på systemets transparens att tilldelningen till äldreomsorgen delvis är be-

roende av missbrukarkriteriet. Även om resursfördelningssystemets skapare anser *social faktor* vara en hyfsad indikator på servicebehovet i stadsdelarna tycker vi, att det med tanke på bristande objektivitet och transparens, kan finnas anledning att revidera kriterierna. För att upprätthålla förståelse för systemet bör ambitionen vara att hålla antalet kriterier nere. Vi föreslår därför att man undersöker möjligheten att använda sig av ett existerande kriterium, *personer med förtidspension eller sjukbidrag*, för att mäta vårdtyngden i stadsdelen, då det kan ha en tydligare och mer pedagogisk koppling till äldreomsorgen än vad *social faktor* har.

Trots att fördelningen till stadsdelarna i Malmö är tänkt att ge dem lika förutsättningar har vi uppmärksammat att andra faktorer tycks påverka effekterna i motsatt riktning. Bl.a. medför stora skillnader i lokalkostnader att äldreomsorgen i olika stadsdelar får olika förutsättningar, vilket kan leda till att det erbjuds olika service. Det kan vara svårt att kompensera för dessa skillnader; om man försöker kompensera genom resursfördelningssystemet riskerar det att ytterligare kompliceras, med minskad transparens som följd. Genom en starkare marknadsmekanism skulle man kunna tvinga stadsdelarna att söka efter billigare vårdalternativ. Det skulle dock kunna innebära att man inte längre kan ta hänsyn till vårdtagarnas önskemål om vem som skall få erbjuda dem service.

Det råder ofta osäkerhet kring om stadsdelarna får behålla eventuella överskott; om man får behålla det vågar man ändå inte göra långsiktiga satsningar, då det bibehållna överskottet räknas som ett engångstillskott. Ett sätt att komma tillrätta med problematiken vore att låta stadsdelarna fondera och disponera ett tillgängligt överskott över en längre tidsperiod, vilket vi tror skulle uppmuntra långsiktigt tänkande och gynna förbättringar. Svårigheterna ligger i att stadens övergripande ekonomi kan sätta käppar i hjulet; hur kan man motivera att en stadsdel ska få disponera sitt fonderade överskott, om staden i övrigt inte har möjlighet att utföra sina åtaganden?

I Husie såg vi exempel på svårigheter att mäta beläggningsgraden av vårdplatserna på särskilt boende; p.g.a. hög platsomsättning i kombination med ett enda mättillfälle per mätperiod ansåg verksamheterna att beläggningsgraden framstod som lägre än vad som var fallet. Vi anser dock att detta inte är frågan om ett mättekniskt problem, som skulle avhjälpas av flera mättillfällen under mätperioden. Möjligen skulle tätare mätningar kunna hjälpa verksamheterna att acceptera mätresultaten, eftersom omsättningshastigheten de facto har ökat

och beläggningsgraden därmed är så låg som mätningarna visar. Den ökade omsättnings-hastigheten på särskilt boende beror på ändrade förutsättningar, där vårdtagarna är äldre och i sämre skick vid inflyttning. Vårdboendenas fasta kostnader minskar inte även om den lägre beläggningsgraden minskar de rörliga kostnaderna. För att lösa denna problematik bör verksamheterna kompenseras genom att ersättningen per prestation ökas.

Vi har nu gått igenom ett antal tekniska detaljer kring utformningen och utvärderingen av Malmös resursfördelningssystem och gett förslag på förbättringar samt detaljer som bör undersökas närmre. De senaste veckorna verkar en ny politisk enighet ha uppstått, som kan leda till avskaffandet av stadsdelssystemet i sin helhet (Fürstenberg, 2005). Även om behovsbudgeteringen därmed troligtvis skulle försvinna från Malmö, tror vi att behovsbudgetering, som sådan, fortfarande kan fylla sin funktion på annat håll. Därmed är inte heller vår studie bortkastad, tvärtom finns utrymme för fortsatt forskning kring behovsbudgetering och andra kommunala resursfördelningssystem. Frågan kring vilken typ av resursfördelning en kommun bör ha kommer alltid att vara aktuell, inte minst i Malmö, med tanke på kommande förändringar. Förändringarna kommer att ge många möjligheter till både praktiskt och teoretiskt inriktade studier kring kommunal organisation, styrning och budgetering.

I vår studie har vi undersökt kvalitativa aspekter av resursfördelningssystemen. Vi tror att det skulle kunna vara intressant att genomföra en komparativ studie, som kvantifierar sambanden mellan fördelningssystem och effekter på prioriteringar, hushållning och acceptans. I en sådan studie kan man även relatera sambanden till organisationernas storlek. En sådan studie kräver ett större empiriskt underlag och skulle exempelvis kunna omfatta samtliga stadsdelar i Malmö, men även andra kommuner.

Likaså skulle en fördjupad kvalitativ studie kunna bidra till förståelse kring det, som i vår studie sammanfattas i begreppet acceptans. Med tanke på den betydelse man på ledningsnivå tillmäter budgetering och styrning samt reformer av dessa, anser vi att det är intressant att närmare undersöka hur dessa uppfattas på verksamhetsnivå. Vilken typ av resursfördelningssystem ger störst nytta för verksamheten respektive för kommunen? Är det överhuvudtaget relevant för verksamheten att diskutera olika typer av resursfördelningssystem, när deras enda praktiska innebörd kanske är just att fördela kommunens knappa resurser?

Källförteckning

Publicerade källor

- Anthony, Robert N. och Govindarajan, Vijay (2003): *Management Control Systems*, McGraw Hill, 11:e upplagan
- Axelsson, Runo (1998): *Hälso- och sjukvårdsadministration i organisationsteoretisk belysning*, Studentlitteratur, Lund, 3:e upplagan
- Bergstrand, Jan (1997): *Ekonomisk styrning*, Studentlitteratur, 2:a upplagan
- Bergstrand, Jan och Olve Nils-Göran (1996): *Styr bättre med bättre budget*, Liber-Hermods, 4:e upplagan
- Bokenstrand, Cecilia (1995): "Den politiska budgeten: Åt var och en efter behov?", i Lundqvist, Lennart J. och Pierre, Jon (red): *Kommunal förvaltningspolitik*, Studentlitteratur
- Bokenstrand, Cecilia (1996): *Den politiska budgeten*, CEFOS Göteborgs universitet
- Brorström, Björn, Gertsson, Bo, Mühlenbock, Ylva & Solli, Rolf (1999): *Malmö stads resursfördelningsmodell inom stadsdelssektorn*. Göteborg: Kommunforskning i Västsverige
- Brorström, Björn, Haglund, Anders och Solli, Rolf (1999): *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur
- Fürstenberg, Claes (2005-03-02): "Första steget taget mot en skrotning av stadsdelarna" i Sydsvenska Dagbladet, C 8f
- Hellström, Mikael (2002): *Resultatenheter i kommunal teknisk verksamhet – struktur, process och effekt*, Lund Business Press
- Jarefors, Anders och Jäderholm, Bengt (1998): *Beställare/Utförare – Den svåra uppdelningen mellan politiker, tjänstemän och leverantörer*, Konsultförlaget i Uppsala
- Patel, Runa & Davidson, Bo (2003): *Forskningsmetodikens grunder*, Studentlitteratur
- Pettersson, Gertrud (1997): *Att skriva rapporter Om formen och dess betydelse för innehållet*, Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet
- Svenning, Conny (1997): *Metodboken*. Lorentz förlag
- Wildavsky, Aaron (1975): *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Boston: Little, Brown and Co

Kommuninterna källor

Resursfördelning till stadsdelarna i Malmö – En kort beskrivning av principer och beräkningsgrunder fr.o.m. 2003.

Malmö stads informationsfolder, Folder 10 av 15, Tio Stadsdelsförvaltningar 2003/2004

Förslag till resursfördelningsmodell 1997 för stadsdelsfullmäktige, Dnr 883/95

Uppföljning av resursfördelningsmodellen, Dnr 296/98

Översyn av resursfördelningen, Dnr 22/00

Intervjuer och enkäter

Algotsson, Gudrun, enhetschef med ansvar för äldreomsorgen i Oxie stadsdel.
Telefonintervju 2005-01-18.

Björkman Nilsson, Susanne, controller i Oxie stadsdel. Telefonintervju 2005-01-14.

Glimskog, Charlotte, vård- och omsorgschef i Husie stadsdel. Enkätsvar 2004-12-16.

Göransson, Jörgen, enhetschef i Husie stadsdel. Enkätsvar 2005-02-07.

Nordström, Eva, myndighetschef i Husie stadsdel. Telefonintervju 2005-01-11.

Ramberg, Susanna, vård- och omsorgschef i Oxie stadsdel. Telefonintervju 2005-01-20.

Sjöström, Dan, controller. Personlig intervju 2004-12-02.

Walméus, Ann-Christin, ekonomichef i Husie stadsdel. Telefonintervju 2004-12-09.

Elektroniska källor

www.malmo.se, publicerat 2004-06-15:

Fakta om Malmö & politik. Hämtat 2005-01-08

Fakta om Malmö & politik > Statistik. Hämtat 2004-01-06.

Fakta om Malmö & politik > Så styrs Malmö > Facknämnder. Hämtat 2005-01-08

Stadsdelar > Husie > vård och omsorg. Hämtat 2004-12-19

Stadsdelar > Oxie > vård och omsorg. Hämtat 2005-02-15

Bilaga: Frågeformulär

Inledande bakgrund

Vad har du för titel och vilka är dina ansvarsområden?

Beskriv kortfattat din verksamhet och hur den är organiserad.

Finns det någon del av verksamheten som är anslagsfinansierad direkt av kommunen?

Kännedom om resursfördelningssystemet

Känner du till hur resursfördelningssystemet till stadsdelarna fungerar?

Vet du vilka tilläggsriterier som styr resursfördelningen till äldreomsorgen?

Vad är resursfördelningssystemets övergripande mål?

Finns det andra delmål eller eftersträlvade effekter med resursfördelningssystemet?

Tycker du att resursfördelningssystemet är tydligt och lätt att förstå?

Hur påverkar resursfördelningssystemet din verksamhet?

Prioriteringar

Vad tycker du om kommunfullmäktiges resursfördelning till äldreomsorgen i din stadsdel?

Vad tycker du om stadsdelens resursfördelning till äldreomsorgen?

Hur stor betydelse tror du den resursfördelning som staden gör har för hur stadsdelen sedan fördelar resurser till sina verksamheter?

Kan du påverka hur mycket resurser din verksamhet får?

Upplever du att det finns en politisk debatt inom stadsdelen om hur resurserna ska fördelas till de olika verksamheterna?

Hushållning

Hur upplever du dina ekonomiska ramar?

Har du ansvar för din verksamhets resultat? På vilket sätt och i vilken utsträckning?

Vad händer med eventuellt ekonomiskt över- eller underskott i verksamheten?

Vilka incitament tycker du att detta ger?

Brukar din verksamhet få extra medel tillskjutna under budgetårets gång?

Varför/till vad ges dessa resurser?

Vad styr din verksamhet mest (ekonomiska ramar, lagar, måldokument)?

Vilka möjligheter har ni att klara budgetnedskärningar?

Kan du se något sätt att förbättra din verksamhet?

Vad skulle förändringarna innebära rent ekonomiskt? Andra effekter?
Kan du fatta beslut om att genomföra dessa förändringar?

Hur påverkar resursfördelningsmodellen möjligheterna att hushålla med tillgängliga resurser på stadsdelsnivå?
Är modellen ett bra instrument för resurshushållning?

Prislistan

Köper din stadsdel in vårdplatser utifrån (från andra stadsdelar, kommuner eller privata vårdgivare)?
Säljer din stadsdel vårdplatser till de andra stadsdelarna?

Hur stämmer stadsdelens kostnader för egenproducerad äldrevård (hemtjänst, särskilt boende mm) med den prislista som gäller mellan stadsdelarna?

Acceptans

Anser du att fördelningen mellan stadsdelarna är rättvis?
Om nej, på vilket sätt missgynnar det din/annan stadsdel?

Hur ser du på de kriterier som används för att beräkna äldreomsorgens behov (i den mån du känner till dem)?

- De åldersklasser som används för beräkning av grundresurser
- Kriterier för beräkning av tilläggsresurser:
 - ensamboende 75 år och äldre
 - sista levnadsår 65-74 år
 - social faktor

Är de demografiska uppgifterna som ligger till grund för beräkningarna tillräckligt aktuella?

Upplever du att resursfördelningssystemet är accepterat?
Tycker du att systemet som helhet är korrekt, rättvist och förtroendeingivande?

Kan du se något som borde ändras med resursfördelningssystemet?
Kan du se något alternativ till det nuvarande resursfördelningssystemet?

Känner du till några förändringar i systemet som genomförts på senare år?
Hur har de påverkat din verksamhet?

Mål och uppföljning

Hur kontrolleras om verksamhetsmålen uppfylls?
Vilka verksamhetsmått finns?
Vad mäts: ekonomi, volym, kvalitet?
Sammanställs resultatet av undersökningar och utvärderingar?
Används resultatet av undersökningar/utvärderingar och i så fall hur?