



Handelshögskolan
VID GÖTEBORGS UNIVERSITET

Företagsekonomiska institutionen

Stadsdelarnas behov – En resursfråga

En studie av stadsdelarnas budgetprocess

Magisteruppsats i företagsekonomi

Ekonomistyrning

Höstterminen 2004

Handledare: Olle Westin

Författare: Jörgen Svanström

Daniel Fagring

Michael Martinsson

701215-4873

770906-5135

681218-3637

Sammanfattning

Examensarbete i företagsekonomi, Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, Ekonomistyrning, Magisteruppsats, HT 2004.

Författare: Michael Martinsson, Jörgen Svanström och Daniel Fagring.
Handledare: Olle Westin

Titel: Stadsdelarnas behov – En resursfråga

Bakgrund och problem: Vid året för undersökningen presenterade för första gången på länge de flesta stadsdelsnämnderna ett positivt resultat. Stadsdelarnas förmåga att styra sin verksamhet har ifrågasatts från många håll. Den viktigaste styrmodellen för stadsdelsnämnderna är budgeten. Det finns dock en konfliktsituation mellan de olika aktörerna då man från politikerhåll ofta fokuserar på tillgängliga resurser medan tjänstemännen är mer benägna att se till det befintliga behovet. Därmed blir budgetprocessen intressant att undersöka.

Syfte: Uppsatsens huvudsakliga syfte är att undersöka de informationsrelaterade problem med budget som finns i stadsdelarna, varför de uppstår och hur man gör för att undvika dem.

Avgränsningar: Uppsatsen syftar till att beskriva en upplevd verklighet snarare än en faktisk sådan vilket gör att ingen objektiv beskrivning av budgetarbetet eftersträvas. Vi undersöker inte heller nämndernas effektivitet varför ingen rekommendation om förbättrade rutiner kommer anges.

Metod: En enkätundersökning har riktats till samtliga stadsdelars ekonomichefer. Denna har legat till grund för det underlag som använts vid fyra intervjuer med befattningshavare på olika positioner inom både förvaltning och politiken.

Resultat och slutsatser: Konflikten mellan resurs- och behovsorienterat synsätt undviks genom inblandade i budgetprocessen använder ett gemensamt synsätt, nämligen det resursorienterade. Detta synsätt förstärks av olika budgetregler vilket gör att det blir svårt att driva igenom förslag som baseras på behov. De kommunikationsproblem som finns mellan politiker och tjänstemän försöker man lösa genom regelbundna möten där eventuella oklarheter utreds.

Förslag till vidare forskning: Efter en längre tid av god ekonomi borde det finnas mer utrymme för behovsbaserade förslag att få gehör. Det skulle därför vara intressant att undersöka budgetprocessen i ett sådant läge. Undersökningar av flera stadsdelar, och flera intervjutillfällen skulle sannolikt ge en mer utförlig bild av de problem som har diskuterats inom ramen för denna uppsats.

Innehållsförteckning

Stadsdelarnas behov.....	0
– En resursfråga	0
En studie av stadsdelarnas budgetprocess.....	0
1 Inledning.....	3
2 Bakgrund	4
2.1 Stadsdelsnämndernas syfte och funktion	5
2.2 Den offentliga verksamheten	6
2.3 Budget.....	6
3 Problemdiskussion.....	7
3.1 Budgetens roll i kommunal verksamhet.....	7
3.2 Ekonomisk information för politiker och tjänstemän	8
3.2.1 För vem?.....	9
3.2.2 Fokus på vad?	9
3.3 Sammanfattning av diskussionen.....	10
4 Syfte.....	11
5 Avgränsningar	11
6 Metod.....	12
6.1 Procedurbeskrivning	12
6.1.1 Datainsamlingsmetod	12
6.1.2 Kvalitativ ansats.....	12
6.1.3 Datamaterialet.....	13
6.2 Reliabilitet och validitet.....	14
6.2.1 Vad betyder begreppen?	14
6.2.2 Urval.....	14
6.2.3 Intervjuerna.....	15
6.2.4 Möjligheter till generella slutsatser.....	16
7 Källkritik.....	16
7.1 Primära källor	16
7.2 Sekundära källor	16
8 Teoretisk referensram	17
8.1 Nedbrytnings- och uppbyggnadsmetod	17
8.1.1 Budgeteringsmetoder.....	17
8.2 Roller och strategier i budgetprocessen	18
8.3 Organisationsformens betydelse	20
8.3.1 Reglering	20
8.3.2 Ett organisationsteoretiskt perspektiv	21
8.3.3 Strukturteori	21
8.3.4 En lärande organisation	22
9 Empiri och tolkning	22
9.1 Den undersökta stadsdelen.....	22
9.1.1 Hur ser budgetprocessen ut.....	23
9.1.2 Resursfördelning och mål	26
9.1.3 Budgetunderlag.....	28
10 Diskussion av resultatet	31
10.1 Resurssynsättet dominerar	31
10.2 Vad riskerar man?.....	32
10.3 Informationsproblem	34
10.4 Konsekvenser av informationsproblematiken.....	35
11 Slutsatser.....	36
11.1 Resurssynsätt eller behovsorientering.....	36
11.2 Tillförlitlighet i informationen	36
12 Förslag till vidare forskning.....	37
13 Referenser	38
14 Bilaga.....	40
14.1 Intervjufrågor.....	40

1 Inledning

När Göteborgsposten under hösten 2004 rapporterade att 20 av 21 stadsdelsnämnder i Göteborgs kommun prognostiserar ett positivt eget kapital för innevarande år var detta en stor nyhet (GP, 041117). Ända sedan stadsdelsreformen, som skulle föra de politiska besluten närmare medborgarna, genomfördes 1987 har stadsdelsnämndernas vara eller icke vara debatterats flitigt. En sak som särskilt kommit i skottgluggen är stadsdelarnas påstått dåliga ekonomi. Detta har inneburit att stadsdelarna har fått hårda sparbeslut, vilket ställer höga krav på en fungerande process kring det ekonomiska arbetet.

Samtidigt har diskussionen kring budget och budgeteringens betydelse fortsatt bland akademiker såväl som yrkesutövare. Det finns de som hävdar att man bör helt överge dessa metoder, men även människor som försvarar den traditionella inställningen. Omfattande forskning har dock visat att det finns för och nackdelar med alla metoder och att de uppfyller olika syften olika väl, varför det viktigaste verkar vara att man använder rätt metod för sitt syfte.

En viktig fråga är om man kan, och bör, använda samma metoder i offentliga verksamheter som i näringslivet. En distinkt skillnad mellan de båda områdena som har betydelse är hur man genererar sina intäkter. De offentliga verksamheterna tilldelas resurser efter behov vilka oftast innebär ett kvalitativt mål, exempelvis att finansiera sjukvård, skola eller liknande i ett visst område. Detta kan dock innebära ett problem då det inte nödvändigtvis lönar sig att vara effektiv. Om man har pengar över i slutet av perioden innebär detta med största sannolikhet att man anses behöva mindre resurser nästa år.

Å andra sidan är de offentliga verksamheterna ofta extremt viktiga för medborgarna, varför det motsatta förhållandet också måste gälla. Om verksamheten inte går runt med de resurser de har måste man på något sätt skaffa fram mer pengar. Man kan till exempel inte lägga ner stadens samtliga sjukhus för att de kostar mer pengar än man budgeterat. Denna behov/resurskonflikt förekommer normalt inte i samma utsträckning i näringslivet då man där betydligt enklare kan besluta om att lägga ned verksamheten, vilket också är tanken i en kapitalistisk modell.

Däri ligger dilemmat för den offentliga sektorn. Om man överskrider sin budget anses man slösa med skattepengar, om man inte når de uppställda kvalitativa målen har man misslyckats med sina uppgifter. Följaktligen har man väldigt små marginaler att arbeta med, oavsett det allmänna ekonomiska läget i landet.

Detta torde innebära att budgetprocessen i en stadsdelsnämnd blir intressant att undersöka, inte minst då de olika strategier och metoder som ofta användas till att argumentera för utökade resurser i organisationer borde framträda tydligt i en verksamhet med klart begränsade resurser.

2 Bakgrund

När kommunerna bildades på 1860-talet uppstod ett behov av att planera och redovisa verksamhetens finanser. Genom införandet av kommunförordningen 1862 lagstodgades det om obligatorisk användning av budget för kommuner och landsting. Samtidigt utformades också en standard för hur detta skulle gå till. Detta kan jämföras med industrin i Sverige, där man började använda budget cirka hundra år senare (Brorström, Haglund, Solli 1999). Någon enhetlig modell för hur kommunernas redovisning skulle skötas fanns dock inte vid denna tid utan först 1912 utarbetade Svenska stadsförbundet en sådan mall.

Reglerna för hur kommunerna skulle sköta sin redovisning och budget var i stort sett oförändrad fram till 1956, då man införde en helt ny modell, den så kallade KRK-modellen. Denna modell hade utarbetats av kapitalredovisningskommittén och kom att användas flitigt under de kommande 30 åren trots att en del kritik riktades mot den. Bland annat ansågs den vara för svår att förstå för "Icke-expert". Detta blev ett problem då de politiker som skulle ta beslut baserade på informationen i redovisningen ofta inte kunde tolka denna. I slutet på 60-talet infördes en lag om långtidsplanering. Till en början använde kommuner sig av femårscykler, men eftersom långa tidshorisonter kräver en stabil omgivning och mycket arbete arbetar de flesta kommuner numera med treårsplaner. Detta är fortfarande den lägsta tillåtna planeringstiden i kommunallagen (Ibid).

Budgeteringstekniken har förändrats genom åren. På 60-talet använde man sig av programbudgetering, vilket innebär att budgeten delas upp på både ansvarsområden och produktområden (Ibid). Syftet med denna form av budgetering var att man skulle komma närmare näringslivets sätt att budgetera (Samuelsson 2004). Denna form av budgetering blev dock ingen succé. Visserligen infördes den i samtliga kommuner men i praktiken användes den sällan i den form det var tänkt (Brorström, Haglund, Solli 1999).

I början av 80-talet förändrades budgettekniken och man införde behovsbaserad budgetering. Den behovsbaserade budgeteringen utgår från populationens behov, resurserna skulle fördelas efter behovet och inte som tidigare från förhandlingar (Ibid). 1983 övergavs KRK helt till förmån för en mer lättanvänd modell som grundades på tre hörnstenar: Resultaträkning, balansräkning och finansieringsanalys. Denna modell var också mer lik den som användes i näringslivet. En form av budgetering som också förekommit är prestationsbudgetering, denna budgeteringsform används då man har en beställar/utförarorganisation. Prestationsbudgetering innebär att man standardprissätter en viss prestation och beställarna beslutar om volymerna som ska beställas (Ibid).

2.1 Stadsdelsnämndernas syfte och funktion

1980 stiftades en lag som gav kommuner möjlighet att delegera ansvar för politiska beslut vidare till lokala nämnder. Man bestämde sig då i Göteborg för att prova detta system genom ett antal kommundels- och distriktsnämnder och 1987 bestämde kommunfullmäktige i Göteborg att man skulle decentralisera stora delar av de politiska ansvarsområdena genom att införa 21 stadsdelsnämnder. Den politiska maktfördelningen i nämnderna bestäms inte lokalt utan avspeglar helt enkelt den i kommunfullmäktige och det är också kommunfullmäktige som utser ledamöterna i nämnderna. Ledamöterna är uteslutande fritidspolitiker vilket innebär att man sköter de politiska uppdragen vid sidan av annat arbete (www.goteborg.se).

Syftet var således inte att möjliggöra för medborgarna att skapa förändringar i den politiska sammansättningen på lokal nivå utan snarare att underlätta för politiker att fatta beslut genom att de istället berör en mindre grupp människor vars behov och önskemål varierar mindre än kommunen som helhet. De ansvarsområden som faller under stadsdelsnämnderna är:

- Flyktingmottagande
- Folkhälsa
- För- och grundskola
- Hemsjukvård
- Lokal fritids- och kulturverksamhet
- Omsorg om funktionshindrade och psykiskt störda
- Socialt och ekonomiskt stöd
- Äldreomsorg

Nämnderna finansieras främst av Göteborgs kommuns skatteintäkter. Uppdelningen av dessa sker i två steg:

- En grundresurs som utgår med ett visst belopp för varje invånare. Storleken på beloppet varierar beroende på den demografiska situationen i stadsdelen då vuxna i arbetsför ålder renderar lägre belopp än barn, ungdomar och pensionärer.
- En tilläggsresurs som bestäms av den sociala sammansättningen, exempelvis antal arbetslösa.

Man har även vissa andra inkomster, exempelvis dagis- och vårdavgifter. Ytterligare en liten del utgörs av statsbidrag (Ibid).

De argumenterade fördelarna med stadsdelsnämnder har varit att beslut fattas närmare de människor som berörs och att politikerna har en mer homogen befolkning att ta hänsyn till men det har också anförts nackdelar med systemet. Exempelvis kan decentraliseringen leda till suboptimeringar av resursanvändande, om till exempel brist på förskoleplatser råder i en stadsdel samtidigt som det finns lediga platser, eller enheter rent av läggs ner, i en angränsande.

Fördelning av ekonomiska resurser efter folkmängd tenderar också att missgynna mindre befolkade stadsdelar då större andel av pengarna går till administration och liknande ändamål. Man har också svårare att nå stordriftsfördelar då man kanske inte till fullo kan utnyttja maximal kapacitet i olika anläggningar som till exempel skolor och vårdenheter.

2.2 Den offentliga verksamheten

I den offentliga sektorn är ekonomin ständigt ifrågasatt då intressenterna både är många och har vitt skilda intressen. Budgetfrågorna är av yttersta vikt i verksamheten eftersom de anger ett tak för utgifterna. Ofta innebär dessa utgiftstak också sparkrav där man längre ut i organisationen tvingas klara sina uppdrag med mindre resurser än förut. Stadsdelsnämnderna och deras förvaltningar har som nämnts ovan begränsade möjligheter att påverka sina intäkter varför budgeten ofta fokuserar på kostnader.

2.3 Budget

Budget och budgetering har varit och är fortfarande en central fråga inom ekonomistyrning. Under senare år har kritiken mot användandet av dem växt i styrka. Man ifrågasätter nyttan med denna typ av verksamhetsstyrning och andra modeller har utvecklats och föreslagits som bättre lämpade metoder.

Kritiken är dock inte ny. Redan på 1970-talet kom Jan Wallander med idéer som hävdade att budgeten spelat ut sin roll. På 90-talet förklarade han att ”i bästa fall är budgetarbetet ett slöseri med resurser och i sämsta fall en direkt fara för företaget” (Wennberg, 1994).

Bland de alternativ till budget som föreslagits återfinns balanserat styrkort, som har fått stort genomslag bland både akademiker och professionella. Det finns dock inget som tyder på att det skulle kunna ersätta budget helt (Ax & Johansson, 2001). Andra hävdar istället att styrkortet är ett komplement till budget för att tydliggöra strategier och planer (Kaplan & Norton, 1996).

Samtidigt talar kritiker om svårigheten i att förutsäga vad som kommer att hända under en budgetperiod. Traditionellt har budgetperioden följt kalenderåret (Ax & Johansson, 2001). Man menar då att det i dagens föränderliga värld blir meningslöst att lägga tid och andra resurser på prognoser som troligtvis ändå inte slår in, varför planering med dessa prognoser som bas också blir meningslösa.

3 Problemdiskussion

3.1 Budgetens roll i kommunal verksamhet

Sedan några år tillbaka agerar Sveriges kommuner under krav på balans i budgeten. Detta innebär att en kommun inte får lägga fram en budget med ett negativt förväntat resultat. Inför 2005 har man dock lättat lite på detta krav och tillåter kommuner möjligheten att fastställa en budget som inte är i balans om det föreligger synnerliga skäl (SFS 2004:775 8 kap. § 4). Sådana skäl kan föreligga när ”en kommun eller ett landsting har en stark finansiell ställning eller större omstruktureringsåtgärder med åtföljande kostnader som man vidtar i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning” (Finansdepartementet, Pressmeddelande, 040527). För stadsdelsnämnderna i Göteborg betyder detta att deras budgeterade resultat i hög grad påverkar hur kommunens totala budget utformas. Alternativt kan det tänkas att balanskravet gör att stadsdelsnämnderna får strikta direktiv från central ort.

I en rapport från Göteborgs Stadskansli uppmärksammas en trend i hur stadsdelsnämnderna lägger budget (Göteborgs Stadskansli, 020228). Det hävdas att stadsdelarna ofta medvetet prognostiserar ett sämre resultat än vad utfallet sedan visar, vilket ställer till stora problem att uppfylla balanskravet för resten av kommunen. Detta får till följd att kommunen vid budgetbeslutet ofta ställer för höga krav på besparingar i den övriga verksamheten. När sedan utfallet visar sig vara mer positivt än budgeterat för stadsdelsnämnderna är det inte säkert att kommunen kan lätta på kraven igen.

Påståendet från Stadskansliet är allvarlig utifrån flera perspektiv. Om stadsdelsnämnderna beslutar om budgetar där man medvetet presenterar felaktiga siffror är frågan om vad budgeten i så fall har för inverkan på verksamheten och hur allvarligt personalen i den egna verksamheten ser på detta. Om man däremot verkligen tror att den antagna budgeten är riktig, men att utfallet trots detta, nära nog, alltid avviker så mycket att det påverkar hela kommunen, blir konsekvensen att budgeten egentligen inte fyller någon planeringsmässig funktion.

I litteraturen framhålls flera traditionella syften med budget. Den behöver inte bara vara ett verktyg för att definiera de mål man sätter upp, utan kan också fungera som redskap för motivation, samordning, uppföljning etc. (Samuelsson, 1973). Därmed är det inte säkert att stadsdelsnämndernas budgetarbete är meningslöst trots att de sällan uppnår de resultat de formulerar. I denna typ av verksamhet kan budgeten fylla en annan, för utomstående oklar, roll i den ekonomiska styrningen av verksamheten. Det blir dock viktigt för organisationen att belysa denna eventuella roll, inte minst ur PR-mässig synvinkel, eftersom verksamheten är politiskt styrd och dess grad av måluppfyllelse är avgörande för hur väljarna upplever att verksamheten sköts.

Forskningen visar dock att budgetens olika roller kan stå i konflikt med varandra (Lindvall, 1997). Konsekvensen blir då att styreffekten kan utebli eller bli en annan än

den man avsåg. Därmed är inte bara syftet med budget och budgeteringen som är viktigt att fastställa utan också de faktiska effekter som uppstår på grund av den. Det måste finnas symmetri mellan syfte och effekt, då man annars hamnar i en situation där styrningen är suboptimerande.

Dessutom är budgeten ett centralt styrdokument i kommunal verksamhet, eftersom kommunallagen kräver detta (SFS 1991:900). Detta betyder att det blir än mer viktigt att korrelationen mellan avsikt och effekt är hög, eftersom budget är den övergripande planen alla måste arbeta efter.

3.2 Ekonomisk information för politiker och tjänstemän

Enligt vissa forskare används ekonomisk information i väldigt liten grad för att fastställa verksamhetsplaner i kommunal verksamhet. Det har nämnts att så lite som 5% av den totala verksamheten får en ordentlig genomgång vid planeringen (Brorström, Haglund & Solli, 1999). Resten baseras på tidigare utfall och lämnas därefter. En förklaring till detta finns i att det hävdas att kommunal verksamhet är så komplex att det inte är möjligt att vara mer noggrann (Brorström & Solli, 1990).

Därmed kan det finnas stora vinster i att decentralisera hela budgeteringsprocessen för att låta dem som är nära en specifik verksamhet också besluta om dess budget. Detta skulle kunna medföra att avvikelserna i utfallet minimerades då verksamhetsnära personal, rimligtvis bör ha bättre detaljkunskap om verksamheten i fråga. Problemet med en sådan budgeteringsprocess är att den är väldigt resurskrävande, eftersom detaljnivån blir så mycket högre. Dessutom är frågan om det verkligen gör någon skillnad eftersom man centralt ändå behöver använda en fördelningsmodell i de fall då verksamheterna behöver mer resurser än vad som finns tillgängligt. Återigen hamnar man därför i en situation då de som delar ut medlen inte kan sägas ha detaljkunskap, varför fördelningen ibland kan tyckas godtycklig eller orättvis.

Argyris menar att ekonomisk information måste uppfylla vissa kriterier för att vara meningsfull och användbar (Argyris, 1977). Resonemanget bygger bland annat på att detaljnivån måste vara relevant för att kunna användas. I det ovan beskrivna fallet bryts det lokala informationsbehovet av mot det centrala, där de centralt placerade beslutsfattarna bestämmer över budgetens slutgiltiga utformning. Eftersom den lokala informationen är skapad i en situation som dess skapare har unik förståelse för, blir den oanvändbar för andra (Solli, 1991). Detta betyder att de som bestämmer över budgeten inte kan ta till sig de argument som man har lokalt för ett visst budgetutrymme. Dessutom är den lokalt skapade informationen subjektiv till sin natur och utan helhetsperspektiv, vilket ytterligare försvårar för den centrala enheten att använda sådan information (Argyris, 1977).

Dock menar Argyris att lösningen är att göra den lokala enheten ansvarig för den kunskap och det handlande som den lokala informationen ger (Ibid). Detta betyder att en budgeteringsprocess inte bör ske enligt build-up principen. Snarare bör de lokala

verksamheterna bestämma själva, genom någon slags sanktion från centrala beslutsfattare, då man centralt ändå inte kan tillgodogöra sig lokal information.

Solli uttrycker därför följande tankar:

”Slutsatsen så här långt är att ekonomiinformationens användbarhet bland annat är beroende av vem som använder den. Det betyder att olika individer kan antas behöva olika ekonomiinformation för att analysera en given ekonomisk situation. Det förutsätts alltså en individanpassning av ekonomiinformationen” (Solli, 1991, s. 32).

3.2.1 För vem?

Ett stort problemområde blir därför frågan om vem som skall ha vilken information. Detta är avgörande för att kunna sprida förståelse för verksamhetens situation och framtida mål. Utan individanpassad information kan inte heller mottagaren tillgodogöra sig budskapet, varför den avsedda styreffekten i stort sett uteblir.

För de centrala delarna av en kommun är det, som nämnts tidigare, väldigt svårt att ha detaljerad kunskap om alla verksamheter, varför deras direktiv endast är generella. Detta betyder att man styr fördelningen av resurser utan att detaljstyra var de skall hamna. Därmed skapar man en situation där det blir lätt för den övriga organisationen att tillämpa enkretstänkande. Man följer dessa direktiv till punkt och pricka, oavsett om detta var den centrala enhetens avsikt eller inte, så att konsekvenserna av agerandet blir av underordnad betydelse, vilket i sin tur medför suboptimerande styreffekter (Solli, 1991).

Argyris menar att en organisation måste lära sig att tillämpa flerkretsinläring snarare än enkretsinläring (Argyris, 1977). I en enkretssituation kan inte utförarna agera medvetet utan de handlar enbart efter redan givna rutiner. Flerkretslärande innebär däremot att kunskap internaliseras så att man agerar för att lösa problem i syfte att de inte skall uppkomma igen. Man lär sig av sina misstag på ett mer djupgående sätt.

Vidare hävdar han att det är viktigt att man i en organisations lokala enheter ifrågasätter och avstår ifrån att följa utfärdade direktiv, om detta krävs för att ta hand om en situation (Ibid). För att lyckas med detta krävs att man skapar en miljö där flerkretslärande uppmuntras. Endast då kan de lokala enheterna avvika från de angivna direktiven och istället lita till information och kunskap som kommer från den egna verksamheten.

3.2.2 Fokus på vad?

I samband med frågan om information måste man också bestämma vad verksamheten skall leda till. Om man har ett resursorienterat perspektiv fokuserar man på att verksamheten inte får kosta för mycket, medan man med ett behovsorienterat synsätt istället fokuserar på att täcka de behov som finns (Brorström & Solli, 1990).

En stor del av stadsdelsnämndernas verksamheter består av vad som kan beskrivas som professionella organisationer. Dessa har ofta den operationella verksamheten i fokus, varför man kan säga att de har ett behovsorienterat synsätt. Högre upp i organisationerna sitter tjänstemän och politiker utanför professionen som därmed saknar tillräcklig kunskap om de operationella förutsättningarna för verksamheten. De antar i allmänhet ett resursorienterat synsätt eftersom deras ansvarsområde är så stort att de ofta måste prioritera bland flera olika verksamheter som är professionella till sin natur (Ibid).

För de professionella organisationerna är budgeten och de ramar den medför av sekundär betydelse, eftersom de inom professionen främst fokuserar på sitt yrkesutövande (Mintzberg, 1979). Då budgeten är ett av de viktigaste styrdokumenterna i kommunal verksamhet kan detta leda till en konfliktsituation, där det blir svårt att genomföra förändringar av ekonomisk natur, utan att de är förankrade hos dem i professionen.

Utöver denna konfliktsituation finns också den mellan de uppdrag som kommunen måste utföra och fördelningen av resurserna. Även om resurserna är knappa eller begränsade finns det situationer då man inte kan tillämpa ett resursorienterat synsätt fullt ut. Enligt socialtjänstlagen får man inte neka en person som kvalificerar sig för socialbidrag av skälet att budgeten då skulle spräckas (SoL kap.4 §1). Därmed finns det krav på att budgeten måste visa att den täcker service som invånarna enligt lag har rätt till, vilket innebär att spelrummet också är begränsat nedåt för många kommunala verksamheter.

3.3 Sammanfattning av diskussionen

Budgeten är ett dokument som dominerar den kommunala ekonomin. Detta leder till att man genom detta dokument också formulerar hur verksamheten skall styras. I praktiken innebär detta att man inte får överskrida de beräknade kostnaderna för respektive verksamhet.

Det finns dock en rad problem med en sådan styrning. För att budgeten skall bli förståelig längre ut i verksamheten måste dess övergripande karaktär brytas ned till en mer detaljerad nivå. Om en viss förvaltning får ett sparkrav jämfört med tidigare års budget, måste förvaltningen också veta var den skall spara. Informationen som lämnas i en budget måste alltså anpassas till mottagarens kontext. Dessutom bör också denna mottagare kunna lösa de problem som uppstår om till exempel resurserna inte räcker till den planerade verksamheten.

Vidare finns det risk för vissa organisatoriska konflikter som innebär att man måste ta hänsyn till de olika verksamheternas inneboende natur. Perspektiv och synsätt kan skilja sig åt beroende på var i organisationen man befinner sig. Utan hänsyn till detta kan stadsdelsnämnderna och dess förvaltningar få stora problem att använda sig av budgeten som styrinstrument, då det inte är givet att alla verksamheter accepterar, eller kan använda, ett sådant styrmedel.

Författarna har funnit två frågor som uppfattats som centrala i den undersökning som uppsatsen ämnar genomföra:

- Hur löser man konflikter mellan resurs- och behovssynsätt i budgetarbetet?
- Hur inverkar lösningen på användbarheten av den information som skickas mellan de olika nivåerna i stadsdelen?

4 Syfte

Det är viktigt att försöka slå fast vilket synsätt som dominerar i stadsdelsförvaltningarna, eftersom detta påverkar hur stor risken är för olika typer av svårigheter förknippade med budgetarbetet. När en organisation väljer förhållningssätt till budget väljer den också sina potentiella problemområden. Om det finns utrymme för personal att frångå budgetdirektiv, och därmed tillämpa ett behovsorienterat synsätt, kan vissa problem undvikas, medan andra uppstår i deras ställe. Ett syfte med uppsatsen är därför att beskriva hur den undersökta organisationen ser på budget, med avseende på synsätt, vilka konsekvenser det får och vilka risker det innebär.

Om informationen som ligger till grund för budgeten är färgad av vissa personers subjektiva önskemål innebär detta att helhetsperspektivet förvrängs. Oavsett vilket synsätt man har kan detta påverka budgeten i en viss riktning, enbart på grund av hur man väljer att presentera eller tolka den information som ligger till grund för budgetbesluten. Ett annat syfte med uppsatsen är därför att undersöka de informationsrelaterade problem med budget som finns i stadsdelarna, varför de uppstår och hur man gör för att undvika dem.

5 Avgränsningar

Det finns åtminstone två sätt att närma sig vår undersökningsansats. Det ena går ut på att man sitter med i budgetarbetet och dess verkställande för att därefter analysera empirin utifrån en given referensram. På detta sätt skulle man då kunna kalla undersökningen objektiv, då man kan sägas beskriva de aktioner som faktiskt äger rum.

Vår metod bygger mer på vad individer i den undersökta organisationen anser om budget och budgetering, varför deras utsagor måste räknas som subjektiva. Detta begränsar uppsatsen till en undersökning om den upplevda verkligheten, snarare än den faktiska (om det nu finns någon skillnad), varför författarna inte gör anspråk på att komma med en objektiv beskrivning av budgetarbetet.

Inte heller kommer uppsatsen att behandla begreppet effektivitet i någon egentlig mening. Syftet är inte att föreslå stadsdelsnämnden nya rutiner för att uppnå en högre grad av till exempel överensstämmelse mellan budget och resultat. Snarare är det så att uppsatsen vill mäta i hur hög grad syftet med och effekterna av budget överensstämmer med varandra.

Om det nu är så att syftet med budget är att förutsäga ett resultat, men att avvikelsen ofta blir stor, finns det en diskrepans mellan avsikt och effekt. Därmed skulle det falla inom ramen för vår uppsats att föreslå åtgärder för att komma tillrätta med ett sådant problem. Däremot är inte avsikten med denna uppsats att mäta tillförlitligheten som sådan.

6 Metod

6.1 Procedurbeskrivning

6.1.1 Datainsamlingsmetod

Vi har genomfört intervjuer med nyckelpersoner inom en och samma stadsdel för att beskriva hur budgetprocessen ser ut i denna förvaltning. Undersökningen kan därför beskrivas som en fallstudie. De som har intervjuats är ekonomichefen, en verksamhetschef, en enhetschef, och den politiska nämndens ordförande. Vi har därmed fått ta del av åsikter från alla de olika chefsnivåerna som förekommer i stadsdelen, vilket vi anser är viktigt för att få en nyanserad bild av hur budgetprocessen uppfattas i verksamheten. Det är också dessa intervjuer som utgör det empiriska datamaterialet.

Vid intervjuerna har vi använt oss av ett antal i förväg bestämda frågor av öppen karaktär och som därmed fungerat som diskussionsunderlag¹. Anledningen till detta är att vi vill att respondenten själv skall leda diskussionen till för henne intressanta områden. Intervjuerna har spelats in och bearbetats i efterhand.

6.1.2 Kvalitativ ansats

Då intervjuerna som ligger till grund för det empiriska materialet har en låg grad av standardisering är uppsatsen att betrakta som en kvalitativ undersökning (Patel & Davidson, 2003). Frågorna designades utifrån tanken att de skulle ge öppna svar och uppmåna respondenterna att elaborera fritt. Detta för att komma närmare respondenternas upplevelser, det vill säga en subjektiv bedömning av ämnet för undersökningen, snarare än en objektiv beskrivning av arbetsgången.

Ett av problemen med en låg standardiseringsgrad av intervjuer är att man aldrig helt kan förutse vad som kommer att hända. Därför konstruerades frågorna så att de så lätt som möjligt skulle kunna passas in i den intervjusituation som uppstod. Av samma skäl varierade frågornas ordning i de olika intervjuerna, varför även graden av strukturering får betraktas som låg.

En kvantitativ ansats skulle exempelvis kunna mäta vad man anser om budget, det vill säga bra eller dåligt, men fungera sämre om man vill förklara varför åsikterna är vad de är, eftersom antalet möjliga förklaringar till varje åsikt kan vara lika många som åsikterna själva (Wiedersheim-Paul & Eriksson, 2001). Ansatsen kräver också att man

¹ Frågorna finns bifogade i en bilaga till uppsatsen.

kategoriserar eller kodar förklaringarna, vilket kan innebära att de också tappar nyanser som kan vara viktiga för förståelsen.

Syftet med undersökningen är att öka förståelsen för de problem som tas upp, vilket gör det nödvändigt att använda sig av en kvalitativ undersökningsmetod (Ibid). Diskussionen kring problemställningen handlar mer om relationer snarare än åsikter, varför en kvantitativ mätning skulle vara missriktad. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att kvantifiera datamaterialet, vilket gör en sådan ansats meningslös.

6.1.3 Datamaterialet

Uppsatsens empiriska material har karaktären av primärdata, i den meningen att materialet inte har tolkats av någon annan innan de blev tillgängliga för undersökningen (Patel & Davidson, 2003). De intervjuade personerna arbetar i den undersökta organisationen, varför deras utsagor måste betecknas som självupplevda.

Detta betyder att datamaterialet var obearbetat vid tiden för insamlandet, vilket innebär att det strukturerades av författarna innan det presenterades i uppsatsen. En sådan bearbetning var nödvändig då talspråk och skriftspråk skiljer sig åt. Vid bearbetningen uppstår det då en risk att författarna tolkar in sin mening i datamaterialet, innan det analyseras i uppsatsen (Ibid). Kontroller mellan de inspelade intervjuerna och uppsatsen har dock genomförts för att bevara respondenternas andemeningar.

Dessutom har vi valt en metod som innebär att vi presenterar respondenternas utsagor indirekt, istället för i citatform. Tillvägagångssättet innebär ytterligare risk för att författarnas egna åsikter färgar materialet, men återigen hänvisar vi till kontrollen mellan det inspelade och det skrivna.

Ett alternativ till ovan nämnda kontroll hade varit att låta respondenterna själva ta del av texten innan den användes i undersökningen (Patel & Davidson, 2003). Det finns dock flera problem med ett sådant förfarande. De begränsade resurser författarna har till sitt förfogande är den mest avgörande faktorn, då tiden inte räcker till för att låta respondenterna göra en andra genomgång av datamaterialet.

Vidare är det en del av studien att tolka respondenternas utsagor, varför detta inte är en avgörande metodfråga. Den viktiga frågan är huruvida man kan lita på att tolkningen är rimlig eller inte. Det finns åtminstone två sätt att resonera kring detta.

Ett resonemang grundar sig i hermeneutikens syn på förståelse, där läsarens och forskarens grader av förförståelse spelar en betydelsefull roll. Olika nivåer av förförståelse ger olika möjligheter till tolkning, även vid bearbetning av identiska data (Wiedersheim-Paul & Eriksson, 2001). Därmed kan man hävda att tolkningen av denna undersöknings datamaterial kommer att ge skilda resultat beroende på avvikelser i förförståelse mellan de individer som tar del av arbetet.

Det andra förhållningssättet handlar om att man anser att det bara finns en sann tolkning av varje givet uttalande och alla andra är felaktiga. Detta innebär dock problem för en kvalitativ ansats eftersom det egentligen bara finns respondenten själv som i så fall kan bekräfta tolkningen. Därmed blir det svårt att dra slutsatser eftersom dessa är ett resultat av tolkningarna. Respondenterna blir då de enda som kan bekräfta riktigheten i undersökningen, vilket reducerar forskarens roll till enbart nedtecknare.

6.2 Reliabilitet och validitet

6.2.1 Vad betyder begreppen?

Dessa båda begrepp är inte helt lätta att applicera på en kvalitativ studie, då exempelvis öppna frågor sällan resulterar i identiska svar, även om man ställer dem till samma person, men vid olika tillfällen. Olika svar från samma person skulle i en kvantitativ studie innebära låg reliabilitet, medan så inte nödvändigtvis behöver vara fallet i en kvalitativ ansats (Patel & Davidson, 2003). Vi anser dock att det är nödvändigt att redovisa hur vi resonerat kring urvalet av respondenter för att kunna göra en bedömning av studiens trovärdighet. Dessutom behöver intervjusituationen utvärderas för att kunna avgöra vilka möjligheter författarna hade att få fram ett underlag för att kunna tolka respondenternas respektive situation. Detta betyder således att det trots allt behövs ett avsnitt som behandlar frågor om studiens tillförlitlighet, men också att validiteten undersöks med avseende på möjligheten att öka förståelsen med hjälp av respondenternas utsagor.

6.2.2 Urval

Då Göteborgs kommun är indelad i 21 stadsdelsnämnder utgör dessa hela populationen. Eftersom undersökningen är utformad som en fallstudie har vi endast koncentrerat oss på en av dem. Den enda restriktionen vid valet av stadsdel var att välja en där ingen av författarna själva bor, vilket uteslöt tre möjliga stadsdelar. Skälet till detta var att undersökningen annars riskerar att bli färgad av författarnas personliga intressen. Dessutom kan det i intervjusituationen uppkomma svårigheter att få respondenterna att svara obesvärat, då någon av intervjuarna har ett egenintresse i svaren.

I övrigt gjordes valet slumpmässigt i den meningen att vi helt enkelt bara valde en stadsdel, utan några andra bakomliggande motiv. Anledningen till detta är att vi anser att stadsdelarna lever under samma förutsättningar vad gäller tilldelning av resurser, organisation, verksamheter et cetera. Därmed har de också samma förutsättningar med avseende på de problem som uppsatsen ämnar undersöka. Valet av stadsdel påverkar därför inte uppsatsens möjligheter att identifiera möjliga problemområden.

Det är dock viktigt att påpeka att undersökningen endast kan anses beskriva verksamheten under den aktuella tidsperioden. Hur budgetarbetet upplevs beror sannolikt i väldigt hög utsträckning på den ekonomiska och/eller den politiska situationen, varför vi får anta att vi hade fått andra resultat om undersökningen hade genomförts i exempelvis

en annan konjunktur. Då den undersökta organisationen vid tidpunkten för intervjuerna genomgick en period av förhållandevis god ekonomi, måste detta tas i beaktning vid databehandlingen. En stadsdel i kris ser antagligen annorlunda på budgetarbetet än en som har positiva framtidsutsikter.

Respondenterna valdes med en lägre grad av slumpmässighet. Detta beror delvis på att det bara finns en ekonomichef i varje stadsdelsförvaltning, men också på att vi ville använda personal inom samma verksamhet. Därmed ökar möjligheten att respondenterna pratar om sina upplevelser av samma företeelse, vilket är viktigt för att kunna upptäcka om det finns diskrepanser eller samstämmighet dem emellan.

Däremot minskar möjligheterna till fullständig diskretion när människor så nära varandra i samma organisation intervjuas. Dessa har förmodligen daglig kontakt med varandra, varför det är svårt att hemlighålla att man blivit intervjuad. Därmed är det svårt att förhindra att respondenterna inte skall kunna räkna ut vem som sagt vad. Detta kan leda till att till exempel underordnade har svårt att, direkt eller indirekt, kritisera överordnade eller övriga närstående personer i organisationen. Dyliga problem är svåra att komma runt, speciellt inom ramen för den tidsrymd som uppsatsen har, varför hänsyn till dessa måste tas när resultatet av undersökningen beaktas.

Dessutom valdes politikern efter möjlighet att få igenom sina förslag. Därmed uteslöts alla politiker i opposition, då dessa har mindre möjligheter att påverka verksamheten. Eftersom vi också eftersträvade att intervju en nämndledamot med stor insyn föll valet på ordföranden, som rimligtvis är den person med både störst inflytande och insyn. Valet av politiker kan därför sägas vara ett aktivt val, snarare än slumpmässigt.

En oppositionspolitiker hade möjligen varit mera kritisk till organisationen, då en sådan inställning delvis ingår i dennes uppdrag. Samtidigt kan vårt val av politiker resultera i en mer defensiv hållning gentemot det rådande läget, eftersom stadsdelens situation kan sägas bero på nämndens beslut. Detta problem är emellertid ett resultat av den kvalitativa ansatsen, där förståelse ingår som en viktig del av undersökningen, men riktigheten i påståenden är svåra att kontrollera. Möjligheten till förståelse av respondentens utsagor om sina upplevelser är dock oberoende av dennes hållning till frågorna, varför detta inte presenterar något problem. Dessutom jämför vi i vår undersökning de olika respondenternas utsagor med varandra, varför för undersökningen viktiga skillnader i uppfattningar presenteras och analyseras i hänförliga kapitel. Därigenom ges också möjlighet att analysera vad skillnader i uppfattning kan bero på.

6.2.3 Intervjuerna

Eftersom vi vill fastställa hur budgetarbetet upplevs i förvaltningen, snarare än hur den faktiskt fungerar, får de tillfrågade anses kunna presentera svar med väldigt hög reliabilitet. Detta medför dock inte med säkerhet att de faktiskt beskriver sina egna upplevelser, då undersökningen kan tänkas beröra frågor av känslig natur för personer i organisationen. Därmed kan man anta att vissa svar speglar ett önskemål om verksamheten, snarare än upplevda faktiska förhållanden.

Det faktum att intervjuerna spelades in kan tänkas påverka respondenten förmåga att svara uppriktigt negativt, i synnerhet när det gäller känsliga frågor om andras agerande. Många människor är obekväma med tanken att spelas in, då de uppfattar det som obehagligt av psykologiska skäl. Andra kan vara oroliga för att vad de säger skall användas mot dem i något sammanhang eller att utsagorna skall förvrängas. Sådana känslor kan försvåra möjligheterna till uttömmande svar. Att komma runt eller undvika dessa problem hänger på hur intervjuaren lyckas skapa förtroende hos respondenten. Även om vår känsla var att ett visst förtroende fanns där, tar det tid att bygga upp det ordentligt så att respondenterna känner sig helt tillfreds med intervjusituationen.

Vi garanterade dock respondenterna att vi inte skulle nämna dem vid namn i undersökningen, för att erbjuda någon form av diskretion. Samtidigt benämner vi inte den undersökta stadsdelen vid namn, även om beskrivningen av den kan ge vissa ledtrådar. Detta är en medveten strategi för att skapa en miljö där respondenterna kan känna ett visst mått av trygghet.

6.2.4 Möjligheter till generella slutsatser

Med en kvantitativ ansats kan tillförlitligheten i generella slutsatser bedömas med hjälp av statistiska metoder genom att man relaterar urvalet till den totala populationen (Patel & Davidson, 2003). Denna studie är närmast som att betrakta som en kvalitativ fallstudie, varför statistiska metoder inte går att använda i detta hänseende. Det finns därför inga möjligheter till generella slutsatser, men detta är heller inte avsikten med undersökningen, då en kvalitativ studie snarast syftar till att öka förståelsen för en företeelse.

7 Källkritik

7.1 Primära källor

De primära källor vi använt oss av är de personer som ställt upp på intervjuer. Dessa intervjuer utgör det empiriska material som uppsatsen undersöker och analyserar. Då de själva arbetar i den organisation vi undersöker finns det ingen anledning för oss att ifrågasätta deras trovärdighet. Det finns dock anledning att kritiskt granska deras utsagor av skäl vi berört tidigare i metodkapitlet.

7.2 Sekundära källor

Den litteratur vi använt består till större delen av material som publicerats med hjälp av vetenskapliga organisationer eller offentliga utredningar. De vetenskapliga artiklarna är alla hämtade från tidskrifter där en artikel måste genomgå en granskning av en panel innan den publiceras. Detta förfarande är till för att garantera det vetenskapliga värdet av artikeln. Böckerna är i de allra flesta fall publicerade genom ett förlag relaterat till något

universitet, vissa är kursböcker vid vissa institutioner, varför dess vetenskapliga innehåll knappast går att ifrågasätta.

Vi har också hämtat artiklar från dagspress eller liknande, men dessa är inte av vetenskaplig natur. Deras innehåll är ofta formulerat som debattinlägg eller frågeställningar. Dessa artiklar används inte heller i uppsatsen som teoretiskt underlag utan snarare som ett sätt att belysa vissa frågeställningar eller problem.

8 Teoretisk referensram

8.1 Nedbrytnings- och uppbyggnadsmetod

Det finns två huvudsakliga sätt att utforma en budget. Nedbrytningsmetoden innebär att ledningen bestämmer de ekonomiska målen för hela organisationen vilka sedan bryts ned längre och längre ned i hierarkin. Därefter presenterar varje avdelningen en intern budget som kan försvaras utifrån de från ledningen ställda kraven. Denna metod används om man behöver hålla nere kostnader i organisationen eller om man vill bättre kontrollera verksamheten (Samuelsson 2004).

I uppbyggnadsmetoden börjar man tvärtom genom att utforma budgeten på lägsta nivån för att successivt fortsätta uppåt i organisationen till man slutligen når ledningen. Denna metod kan med fördel användas i organisationer med god lönsamhet då den uppmuntrar anställda att komma med nya idéer och förslag (Ibid).

8.1.1 Budgeteringsmetoder

En vanlig budgeteringsmetod i kommuner är den så kallade rambudgeteringen. Detta innebär att man från kommunledningens håll bestämmer det ekonomiska spelrummet för budgeteringsperioden genom att bestämma skattesats, nya lån och liknande. Därefter fördelas de tillgängliga resurserna upp på olika verksamhetsområden. Rambudgeteringen är en utpräglad resursbaserad budgetmetod då dess omfattning bestäms av tillgängliga resurser i samhället (Ibid).

Resursbaserade metoder används vanligtvis i organisationer med dålig lönsamhet eller om man av andra orsaker vill dra ner på kostnaderna. Detta då man sätter ett tydligt högsta tak för organisationens totala kostnader. Denna metod förenklar den finansiella styrningen och används således ofta i ansträngda finansiella lägen. En nackdel med denna metod är att ramen tenderar att ligga relativt fast över åren, och anpassas därför sällan i lika hög grad till omgivningen som den behovsbaserade modellen. (Brorström, Haglund, Solli, 1999).

Om man istället bestämmer budgeten utifrån vad det faktiskt finns behov av i samhället och utifrån detta bestämmer den totala mängden resurser får man en så kallad behovsbaserad budget. Till skillnad från övriga modeller som syftar till att fördela en bestämd mängd resurser går denna ut på att bestämma vilken mängd resurser som behövs för att täcka ett visst behov. Detta kan tyckas vara eftersträvansvärt vad gäller den

offentliga förvaltningen, att bestämma vad sjukvård, skola och andra offentliga institutioner kommer att kosta för att sedan anpassa skattenivån efter utgifterna. Chefer för de olika verksamheterna propagerar ofta för denna metod när de argumenterar att de bäst kan avgöra ett behov medan politikerns jobb är att tillhandahålla tillräckligt med resurser för att det skall kunna tillfredsställas (Ibid).

Svårigheten med denna modell är att bestämma vad som faktiskt är behov och vad som snarare är rena önskemål då behov är en relativ och subjektiv bedömning. Därmed ökar medborgarnas behov ständigt i takt med att tidigare behov och önskemål uppfylls. Dessutom varierar synen på behov från människa till människa varför man på sikt får svårt att motivera ytterligare skatthöjningar. Ett annat argument som talar mot alltför behovsbaserad budget i offentlig förvaltning är att det är en mer tids- och resurskrävande metod (Ibid).

Nollbasbudgetering innebär att man inför varje ny budgetperiod omprövar hela verksamheten och inte som i övriga modeller utgå från föregående års budget. Alla delar i verksamheten ska ifrågasättas och därigenom ska förutsättningar för ny verksamhet skapas. Då vissa delar av verksamheten är nödvändig och lagstadgad görs i praktiken ingen total omprövning. Man delar upp verksamheten i två delar, ett "tröskelpaket" som innefattar den del som är absolut nödvändig och övrig verksamhet delas in i beslutsområden. Varje område har en ansvarig som ska beskriva sin verksamhet enligt en förutbestämd plan. Därefter rangordnas projekten efter behov och relevans (Ibid).

8.2 Roller och strategier i budgetprocessen

Enligt Wildavsky antar aktörerna i en budgetprocess olika roller, varav framförallt två roller är dominerande: Väktarna, som fokuserar på att inte för mycket pengar skall spenderas, och förkämparna, som är expansivt lagda och därmed står i ett motsatsförhållande till väktarna. Ytterligare roller som kan urskiljas är hamstrare, som förutom att se till hålla ner utgifterna också vill ha höga intäkter och på så sätt skaffa sig en buffert, och medlare, som försöker hitta kompromisser mellan väktare och förkämpar (Brorström, Haglund, Solli, 1999).

En aktör kan i en budgetprocess ha olika roller beroende på vem denne förhandlar med, man kan anta rollen som förkämpe när man förhandlar med sin överordnade och rollen som väktare när man förhandlar med sina underordnade (Ibid).

För att uppnå sina mål har aktörerna olika strategier. Att sprida krismedvetenhet i organisationen och på så sätt motivera besparingar i budgeten är en vanlig väktarstrategi. Normalt sett beräknas en prognostiserad kris, enligt väktaren, inträffa efter två år, beroende på att intäkterna ökar långsammare än utgifterna. En annan vanlig strategi som väktarna använder sig av är att byta budgetsystem. Detta medför dock endast kortsiktiga positiva effekter för väktarna då medarbetare relativt snabbt lär sig att manipulera de nya systemen, dessutom är den här metoden resurskrävande. Det finns dock inte några entydiga forskningsresultat som visar att den här metoden fungerar (Ibid).

Väktarna kan även ställa krav på förkämparna att prioritera utgifterna och på så sätt skjuta över ansvaret för de poster som inte ryms inom budgeten på förkämparna. För att bemöta denna strategi kan förkämparna sätta en politiskt nödvändig utgift långt ned på listan, för att på så sätt få med andra utgifter högre upp på listan som annars inte skulle komma med i budgeten (Wildavsky 1975).

Förkämparna kan också söka stöd för sina förslag externt, exempelvis genom att använda sig av massmedia för att uppmärksamma att organisationen har för avsikt att skära ned på något (Leijon, Lundin, Persson 1984). Denna strategi är särskilt effektiv i den offentliga sektorn där man i större utsträckning än i näringslivet påverkas av opinionen.

Förkämparnas strategier är ofta olika kontringsstrategier då besparingskrav är väldigt vanliga i budgetförslag. Exempelvis brukar man belysa sambandet mellan nedskärningar i resurser och nedskärningar i verksamheten eller hänvisa till lagar eller normer. Alternativt kan man försöka driva ett projekt vid sidan av budgeten, till exempel genom att inte lägga fram ett förslag förrän efter budgeten har spikats. Ett annat argument från förkämparna är att man varnar för social nedrustning (Ibid).

I känsliga frågor kan det ibland vara svårt att hitta lösningar på lokal nivå, ett sätt är då att flytta upp beslutet en eller flera nivåer. Beslutet flyttas då från tjänstemannanivå till att bli ett politiskt beslut. Denna metod kan även användas åt motsatt håll, besluten flyttas nedåt i organisationen och besluten tas av tjänstemännen istället för politikerna. Detta är en vanlig metod i kommunal verksamhet, då dessa oftast har olika sparbetning i budgeten. Man ger stadsdelen eller förvaltningen en rambudget och låter dem själva fördela resurserna. På så sätt låter politikerna tjänstemännen ta besluten om till exempel personalnedskärningar och liknande (Ibid).

För att framhäva fördelarna med sitt förslag är det också vanligt att man använder sig av ”experter” på området, vanligtvis är dessa utomstående. De får då rollen som medlare mellan väktare och förkämpar (Ibid).

Då det finns en lagstadgad tidsgräns för när kommunerna måste ha fastställt sin budget, och det ofta är en komplicerad och tidskrävande process, använder sig de olika aktörerna, främst de budgetansvariga, av olika metoder för att underlätta budgetprocessen (Ibid).

Genom att man utgår från verksamhetens tidigare andel av budgeten och gör endast marginella justeringar, sparar man dels tid, men man kan också på så vis hålla antalet aktörer i processen nere och därigenom få färre konflikter som fördröjer budgetprocessen (Ibid).

Användandet av strategier kan förklaras på flera olika sätt. Leijon, Lundin och Persson (1984) anger tre olika tolkningar:

1. Strategierna är ett måste för att utjämna den obalans i antal som oftast råder mellan de olika grupperingarna i den offentliga verksamheten. De vanligtvis

- numerärt underlägsna väktarna kan därför genom olika knep "rädda" en prekär ekonomisk situation.
2. Strategierna är ett sätt att genomdriva sina förslag, vare sig de gynnar organisationen som helhet eller inte. Grupperna är ur detta perspektiv endast intresserade av att gynna sina egna intressen.
 3. Strategierna är ett substitut för en rationell debatt då argumenten ofta är av helt olika slag. Den ena sidan för ett resonemang om ekonomi och behandlar de resurser som finns tillgängliga. Den andra sidan resonerar i kvalitativa termer som tar sin utgångspunkt i de behov som finns.

8.3 Organisationsformens betydelse

Det finns också mindre uppenbara strategier där man genom att ta kontroll över vissa nyckelfaktorer, också kontrollerar själva grunden för beslutsfattandet. Genom att kontrollera informationsflödet kan man också påverka hur andra uppfattar och tolkar situationer. Makten över dessa nyckelfaktorer är intimt sammankopplad med frågor som rör organisationsstrukturen (Morgan, 1999). Organisationens utformning kan därför användas för att understödja ett visst synsätt genom att försvåra eller förhindra andra från att komma fram. En viss struktur kan ge enskilda individer eller grupper informell kontroll över beslut även om de inte fattar besluten själva. Det behövs därför verktyg för att undersöka hur de strukturer organisationen utgör påverkar beslutsfattandet.

8.3.1 Reglering

Alltsedan kommunernas införande har det förts en diskussion om dess organisationsform. Man har upplevt det som viktigt att definiera dess uppgifter och vägar att finansiera dem för att på så sätt garantera kommunernas möjligheter till självstyre, men även medborgarnas rätt till viss service (Brorström, Haglund, Solli, 1999). De grundläggande dokumenten för kommuners organisation är Kommunallagen (KL) och regeringsformen (RF). Över åren har dessa dock reviderats för att vara anpassade till den verklighet de skall fungera i.

Kommuner är därmed inte helt fria att organisera sig som de vill, eftersom de enligt lag måste styras av en vald församling, dvs. kommunfullmäktige (KL kap. 4-6). Dessutom begränsas kommunens aktiviteter av kompetensbestämmelsen (KL kap.2 §1) och dess möjligheter till näringsverksamhet (KL kap. 2 §7).

Organisationsformerna inom kommunerna har dock alltid varit präglad av trender i omvärlden och under 90-talet har begrepp som marknadsanpassning och konkurrens varit i fokus (Brorström, Haglund, Solli, 1999). Motivet till den reform som ledde till stadsdelsnämndernas införande i Göteborg kan härledas ur kommunsammanslagningarna under 70-talet. Man ville försöka lösa de organisatoriska problem som uppstod med stora sektorsindelade nämnder och istället låta nämnderna vara områdesindelade (Ibid).

8.3.2 Ett organisationsteoretiskt perspektiv

Forskning har visat att många inom kommunal verksamhet anser sig vara en del av en professionell organisation (Ibid). Därmed är kompetens ett nyckelord och enbart de inom samma profession får/kan avgöra hur verksamheten skall utvecklas och skötas (Mintzberg, 1979). Detta kan ha en avgörande betydelse för hur verkställigheten av beslut fungerar inom en kommun, eftersom den kommunala verksamheten i allmänhet består av flera olika professioner, och därmed också av olika kompetensområden. Förändringsarbete kan därmed vara svårt att driva igenom från centralt håll och det kan upplevas som att det finns ett motstånd mot alla typer av reformer, oavsett deras innehåll, enbart av skälet att förslagen till dem kommer från centrala delar av verksamheten. Här kan man därför tala om maktstrukturer i stadsdelarna.

Lösningen för organisationer är att fördela ansvar och befogenheter i organisationen, vilken leder till ett behov av ett system för beslutsfattande (Hytter, 1991). Ett sådant system anger de strukturer som ligger till grund för auktoritet att fatta beslut. Det finns dock en skillnad mellan makt och auktoritet. Man kan ha makt att påverka ett beslut utan att ha auktoritet att själv fatta beslutet (Brooke, 1984). För att ha auktoritet krävs förutom en formell befogenhet också acceptans hos de underordnade. Detta betyder att den makt en professionell organisation besitter också påverkar huruvida auktoritetsutövande uppfattas som legitimt eller inte (Hytter, 1991).

8.3.3 Strukturationsteori

Sociologen Anthony Giddens hävdar att varje socialt system innehåller en dominansstruktur, där man antingen utövar makt genom kontroll över de materiella resurserna eller genom vissa aktörers auktoritära makt som de har över andra (Macintosh & Scapens, 1991). Dominansstrukturer är dock av dialektisk natur, då den dominerade ingår i systemet och därmed har möjlighet att påverka maktrelationen (Giddens, 1979). Subordination innebär inte enbart underkastelse eftersom de dominerade kan vägra eller försvåra möjligheten till verkställighet i tagna beslut. I stadsdelarna kan man således välja hur man förhåller sig till de beslut som kommer från centralt placerade tjänstemän eller politiker.

Man bör därför också ta hänsyn till vad Giddens kallar legitimitetsstrukturer. Dessa strukturer anger vilka moraliska värden och normer som är viktiga och ger därmed legitimitet åt de beslut som fattas. Det är viktigt att alla är överens om sådana strukturer, eftersom det är dessa som skapar acceptans för besluten (Ibid). Man behöver ett gemensamt normsystem för att skapa möjligheter till verkligt samarbete. Om olika verksamheter inom en organisation istället har olika legitimitetsstrukturer kommer konflikter uppstå, om man inte kan skapa legitimitet i alla verksamheter för ett beslut.

Dessutom behöver organisationen en gemensam kognitiv dimension för att skapa mening i kommunikationen (Ibid). Man behöver så att säga ett gemensamt språk och en gemensam referensram för att kunna kommunicera med varandra. Då ekonomisk information kan vara svårtillgänglig för lekmän på området krävs det en anpassning av denna typ rapportering, för att möjliggöra kommunikation.

En analys av Giddens dimensioner kan ge betydelsefulla upplysningar om budgetarbetet i kommunal verksamhet. Då många i kommunen anser sig vara professionella yrkesutövare implicerar detta acceptans enbart av personer inom samma profession. De yttersta beslutsfattarna är dock politiker, vilka tillsätts genom allmänna val, varför de kan antas ha svårigheter med att skapa acceptans för sina beslut.

8.3.4 En lärande organisation

En organisation som har utbyte med omvärlden påverkas också av externa faktorer och behöver därför anpassa sig för att klara de nya situationer som ständigt uppstår. En sådan anpassning kan ske på olika sätt, men lite förenklat finns det två huvudsakliga sätt att ta itu med detta. Antingen löser man problem allteftersom de uppstår eller så försöker man förhindra att problemen uppstår överhuvudtaget. I organisationsteoretiska sammanhang kallar man detta enkrets- respektive flerkrets-inläring². Det senare alternativet innebär att man samtidigt som man löser ett problem också ifrågasätter handlandet som föregick problemets uppkomst (Morgan, 1999).

Argyris menar att man måste införliva flerkrets-inläring för att också undvika att människor använder sig av försvarsmekanismer när de känner sig utsatta eller hotade. Han har visat att detta beteende är vanligt i organisationer med enkrets-inläring. Detta får till följd att man döljer problem och svårigheter för chefer högre upp i hierarkin och istället presenterar en för ljus bild av verkligheten. Dessutom finns det en risk för att man undviker helhetsperspektiv och istället enbart fokuserar på sitt eget ansvarsområde (Argyris, 1977).

Då stadsdelsnämnderna är beroende av att beslutsunderlagen är korrekta blir det av yttersta vikt för dem att skapa en miljö där tjänstemän ger korrekta beskrivningar av sina respektive verksamhetsområden. En sådan miljö innebär att chefer i förvaltningen inte bara har ansvar utan också möjlighet att lösa de situationer som uppkommer för att motverka negativa beteendemönster.

9 Empiri och tolkning

Detta kapitel redovisar respondenternas svar och författarnas tolkning av hur stadsdelen ser ut. Tolkningarna görs med hjälp av de teorier som behandlas i kapitel åtta och följs, som regel, av källhänvisningar för aktuell teori.

9.1 Den undersökta stadsdelen

Stadsdelen vi har valt undersöka ligger relativt centralt placerad och är därmed förhållandevis liten till ytan, jämfört med de allra ytterst placerade stadsdelarna. Man representerar ungefär 5% av Göteborgs invånare. I likhet med de flesta andra centralt belägna stadsdelar står man för en mindre andel arbetstillfällen än andelen invånare som är bosatta i stadsdelen.

² Begreppen härleds från engelskans single loop respektive double loop learning.

Andelen invånare med eftergymnasial utbildning är väldigt hög jämfört med Göteborg som helhet men intressant nog har man ändå en lägre medelinkomst än genomsnittet och en påfallande andel mindre höginkomsttagare jämfört med medeltalet. Man har också en något högre arbetslöshet än genomsnittet, vilket också är något som normalt rimmar illa med områden med hög grad av eftergymnasial utbildning. Det är främst yngre människor, i åldern 18-24 år, som är arbetslösa. Dock har man en förhållandevis låg andel socialbidragsberoende familjer.

En relativt hög andel av befolkningen är i arbetsför ålder. Både vad gäller barn och pensionärer ligger man klart under genomsnittet, framförallt vad gäller barn i åldern 6-15 år. Man har en hög andel ensamstående föräldrar, både vad gäller ensamstående mödrar och fäder. Stadsdelen har en låg andel utländska medborgare eller svenska medborgare födda i utlandet.

9.1.1 Hur ser budgetprocessen ut

Budgetarbetet i stadsdelsnämnden börjar med nämnddagar i början av året, där tjänstemännen ger sin bild av hur de ser på budgeten. Politikerna skriver därefter ett dokument som innehåller de mål som de vill att verksamheten skall uppnå. Dokumentet innehåller inga ekonomiska direktiv. Detta ligger sedan till grund för vidare diskussioner, då nämnden senare träffas för att lägga fram en preliminär budget. Förutom de formella mötena mellan de olika parterna förekommer täta diskussioner mellan politiker och tjänstemän. Ekonomichefen upplever att politikerna sällan går emot förvaltningens budgetförslag. Budgeten följs upp kontinuerligt under året genom uppföljningsmöten mellan ekonomichefen, enhets- och verksamhetscheferna. Här ser man till både ekonomiska mått och kvalitativa, mer målinriktade sådana.

Även om förvaltningen inte har auktoritet att besluta om budgeten har de således tillräcklig makt för att påverka dess utseende. Detta förhållande kan därför sägas vara ett tecken på att det finns en osäkerhet hos politikerna som grundar sig i vad tjänstemän respektive politiker har för uppfattningar om legitimt auktoritetsutövande (Hytter, 1991). Politikerna står i ett beroendeförhållande till förvaltningsledningen då det är de senare som både tar fram förslag och står för den professionella kunskapen.

Man kan även tala om olika dominansstrukturer då politikerna kan sägas ha makt över de materiella resurserna, det vill säga pengarna, medan förvaltningsledningen har den auktoritära makten (Giddens, 1979). De senare har direkt kontakt med sina respektive verksamheter varför trovärdigheten nedåt i organisationen kan vara större. Om olika åsikter uppstår mellan förvaltningsledningen och politiker kan därför valet vem man skall följa bli svårt för personal längre ut i organisationen, vilket kan leda till att verkställigheten av budget därmed kan försvåras avsevärt.

Det finns enligt ekonomichefen inga uttalade regler för hur man hanterar budgetavvikelser. Om det vid uppföljningen framkommer att budgeten kommer att överskridas ska den ansvariga, enligt verksamhetschefen, presentera en lösning på hur

problemet som orsakat detta ska åtgärdas. Det kan dock vara svårt att åtgärda problemet kortsiktigt, då det tar tid innan åtgärder som vidtas får effekt, men man måste kunna presentera en långsiktig lösning. Om en chef upprepade gånger överskridit budgeten kan denne fräntas budgetansvaret.

Stadsdelsnämnden använder sig av rambudgetering, som är en utpräglat resursorienterad budgeteringsmetod, och alla respondenter anser att det övergripande målet är att hålla dess ramar. Då verksamheterna i stadsdelarna oftast har sparbetning i budgeten och deras resurser är begränsade, stämmer detta förfarande väl överens med teorierna, som förespråkar denna metod i verksamheter där resurserna är begränsade eller man av andra skäl vill minimera kostnaderna.

Man använder sig av nedbrytningsmetoden i budgetprocessen, då nämnden bestämmer hur de ekonomiska resurserna fördelas på de olika verksamheterna och dessa helt enkelt får anpassa sig efter tilldelade resurser. Även om det förekommer täta diskussioner mellan politiker och tjänstemän om budgeten, kan man hävda att de använder sig av denna princip. Detta då fördelningen av resurserna sker efter fasta modeller, vilka baseras på statistiska underlag, som tjänstemännen inte kan påverka. Därmed har tjänstemännen i praktiken ingen möjlighet att påverka resursfördelningen.

Ovan beskrivna metoder har gjort att organisationens förkämpar har fått små möjligheter att vinna gehör för sina förslag. Detta bekräftas inte minst till exempel genom att samtliga intervjuade accepterar att de inte kan påverka sin budget och är eniga i övertygelsen att man måste inrikta sig på att göra det bästa av situationen.

Budgetprocessen har förändrats genom åren i stadsdelen, vilket är ett annat sätt att försvåra för förkämparna, genom att man därmed ändrar spelreglerna i verksamheten (Brorström, Haglund, Solli, 1999). Exempelvis har proceduren förändrats vad gäller enheternas möjlighet att presentera underlag för sina budgetområden, man har de senaste åren gått från att ha haft en behovsbaserad till en resursbaserad budgetering. Representanter för de olika verksamheterna har idag betydligt mindre att göra med denna del av budgetbehandlingen jämfört med ett par år sedan. Då de ansvariga i organisationen upplever att man fått acceptans för de nya budgeteringsmetoderna får man anse att strategin har fallit väl ut.

Om en behovsbaserad metod hade använts, där budgeten byggs upp genom tjänstemännens uppfattningar om behovet i verksamheten, skulle exempelvis de olika enhetscheferna få dubbla roller. Man blir förkämpe gentemot verksamhetschefen, då man har möjlighet att argumentera för sina behov för att påverka sina resurser, men blir väktare gentemot sina underordnade, då man skall hantera den ekonomiska situation man faktiskt har.

Genom att man istället använder sig av en resursorienterad metod där de budgetansvariga inte har möjlighet att påverka de resurser som tilldelas deras verksamhet, tvingas dessa chefer till att anta enbart en väktarroll. Därmed har man reducerat antalet förkämpar i organisationen, och de som finns kvar befinner sig långt ner i organisationen, vilket också

är ett av syftena med denna modell enligt Leijon, Lundin och Persson. Detta innebär att det blir betydligt lättare för stadsdelsnämnden att driva igenom sina budgetförslag då processen inte förutsätter att någon förhandling med förvaltningen sker. Man får också en smidigare budgetprocess, i den meningen att den inte blir lika resurs- och tidskrävande som om man hade haft en behovsorienterad metod.

Ur ett annat perspektiv kan man hävda att resurssynsättet är det normsystem enligt vilket man skapar legitimitet åt sina beslut (Giddens, 1979). Det är därför naturligt att man vill sprida det så långt ner i organisationen som möjligt. Förkämparna, som då endast återfinns allra längst ner, har en annan legitimitetsstruktur varför konflikter kan uppstå så länge olika normsystem existerar inom samma verksamhet.

Eftersom budgeten inte ifrågasätts av chefer underifrån får man som beslutsfattare högre upp inte någon återkoppling, varför man inte uppmärksammar de eventuella problem som uppstår i verksamheten. Detta kan leda till att missvisande underlag fortsätter att användas då problemen inte uppmärksammas.

Budgeten blir föremål för enkretstänkande inom organisationen då den blir överordnad allt annat. Att överskrida budgeten blir då alltid ett felaktigt beteendemönster varför varje förslag som ökar kostnaderna också är felaktigt (Argyris, 1977). Detta kan medföra att förslag som på längre sikt är bra för organisationen avslås med motiveringen att det inte ryms inom ramarna för budgeten.

Enkretstänkandet medför även andra problem för organisationen då det är vanligare att människor använder sig av försvarsmekanismer i dessa organisationer än i dem som använder sig av flerkretstänkande (Ibid). Detta kan medföra stora problem för stadsdelsförvaltningen om det manifesteras i till exempel undanhållande av information från cheferna. Enligt nämndens ordförande är detta ett fenomen som förekommer i verksamheten. Det finns också risk för att man lägger fokus på sin egen budgetuppfyllelse, på bekostnad av en bättre fungerande förvaltning överlag.

Ett flerkretstänkande hade istället inneburit att man undersöker varför budgeten överskreds vid varje givet tillfälle, vad det har för betydelse och om, eller hur, detta skall åtgärdas. I stället för att endast åtgärda orsaken till budgetöverskridandet, hade man även ifrågasatt budgetens utformning (Ibid).

Dessutom är det enligt nämndens ordförande ett problem att politikerna och tjänstemännen inte pratar samma språk. Detta försöker man åtgärda genom täta diskussioner mellan aktörerna, som syftar till att minimera oklarheter eller missuppfattningar.

Man kan därför peka på att det finns skillnader politikernas och tjänstemäns respektive kognitiva dimension (Giddens, 1979). Kommunikationen dem emellan kan således ge upphov till missförstånd som i sin tur kan resultera i felaktiga beslut eller lösningar. Det finns därför ett behov av att skapa en gemensam referensram, utöver budgetdokumentet, för att möjliggöra bättre kommunikationsmöjligheter.

9.1.2 Resursfördelning och mål

Resursfördelningen sker uppifrån i organisationen, nämnden beslutar hur mycket resurser som skall tilldelas varje verksamhetsområde och därefter fördelar ekonomichefen ut resurserna till respektive verksamhetschef. Det förekommer ingen detaljstyrning av hur de tilldelade resurserna skall användas, det är upp till varje verksamhetschef att bestämma hur resurserna skall användas. Verksamhetscheferna fördelar i sin tur de resurser som tilldelats dennes verksamhetsområde till de olika enhetscheferna. Det förekommer inte heller här någon detaljstyrning, utan det är upp till respektive enhetschef att bestämma hur de ska använda de tilldelade resurserna.

Vid fördelningen av de tilldelade resurserna prioriteras vissa verksamheter där medborgarna enligt lag garanteras en lägsta standard, exempelvis socialförvaltning. I övrigt är fördelningen nästan uteslutande baserad på statistiska underlag, som till exempel befolkningens mängd och antal barn. Detta har som praktisk konsekvens att om obudgeterade situationer uppstår i en verksamhet där lagen kräver att resurser måste tillföras, får dessa resurser hämtas från övriga verksamheter, för att man inte skall överskrida den totala budgetramen.

Verksamheter inom samma stadsdelsnämnd har dessutom möjlighet att låna pengar av varandra, även om detta innebär att man överskrider sin budget. Detta förutsätter att en annan verksamhet har ett överskott då den totala budgeten inte får överskridas.

Chefer inom verksamheterna har visserligen stor frihet att disponera sin budget men man saknar möjlighet att själv påverka storleken på denna. Detta till följd av att nämndens budget är strikt resursbaserad då man saknar möjlighet att påverka sina inkomster. Enda undantaget från detta är ekonomichefen, som anser sig ha relativt stora möjligheter att påverka ramarna för budgeten. Samtliga tillfrågade är annars överens om att det är politikerns roll att bestämma vad som skall göras, och hur mycket pengar som avsätts till det, medan förvaltningen bestämmer hur det skall göras.

Tjänstemännen i organisationen upplever att politikerna, när de väl fattat ett beslut, står fast vid detta. Nämnden lyssnar på förvaltningen när de påtalar ett behov, men påverkas aldrig till att bevilja mer resurser. Detta anges vara en av anledningarna till att lagd budget i så pass stor utsträckning accepteras av cheferna i verksamheten. Man har lyckats med att få ut ett resursorienterat tänkande i organisationen, åtminstone till cheferna. Detta medför att resursfördelningen sällan ifrågasätts, utan man accepterar situationen och anpassar sig. Det som då blir viktigt är de uppsatta målen för respektive verksamhet, fokus blir på att anpassa behoven efter de tilldelade resurserna.

I känsliga frågor kan det ibland vara svårt att hitta lösningar på lokal nivå, ett sätt är då att flytta upp beslutet i hierarkin. Beslutet kan då flyttas från enhetsnivå ända upp till att bli ett politiskt beslut (Leijon, Lundin, Persson 1984). Denna möjlighet finns för de enskilda cheferna, om man anser att man, av olika anledningar, inte kan fatta beslutet på lokal

nivå. Detta är ett sätt för de lokala cheferna att slippa ansvaret för svåra eller känsliga beslut. Detta flyttas då till närmsta överordnade chef eller politiker.

Denna strategi kan även användas åt motsatt håll (Ibid). Eftersom man har gett de enskilda cheferna en rambudget låter man dem själva avgöra hur de tilldelade resurserna skall användas för att uppnå de uppsatta målen. Därmed har politikerna flyttat över ansvaret för nedskärningar i verksamheten på tjänstemännen. Även inom förvaltningen sker detta, då ingen detaljstyrning förekommer på någon nivå, utan man bara ger rambudgetar till de olika verksamheterna.

Denna strikta uppdelning, där förvaltningen inte får mer pengar genom att visa på större behov, har medfört att man upplever det som att om pengarna man har fått tilldelade inte räcker till är det inte mycket man kan göra. Tjänstemännen kan inte ansöka om mer resurser, och anser inte heller att det är deras uppgift. Detta är helt och hållet politikernas ansvar. Verksamhetschefernas uppgift är att, för politikerna, beskriva följderna av bristande resurser.

Denna typ av styrning kan medföra ett enkretstänkande som innebär att försvarsmekanismer hos, framför allt, tjänstemän utvecklas (Argyris, 1977). Eftersom man använder de befintliga resurserna kan man två sina händer över resultatet, då det inte finns några möjligheter till att öka kvaliteten. Resurssynsättet kan därmed leda till att verksamheten upplevs som deterministisk. En viss mängd resurser leder med automatik till en viss grad av service eller kvalitet, vilket minskar känslan av befogenheter och möjligheten att ta ansvar.

Då det resursorienterade synsättet inte medger att hänsyn tas till faktorer som inte täcks in av resursfördelningsmodellen, riskerar känslan av determinism att öka. Det blir än svårare för de berörda cheferna att känna att de verkligen kan påverka kostnadsnivån utan att förändra innehållet i deras verksamhet, vilket förstärker inslaget av enkretstänkande (Ibid).

Konsekvensen av detta är att man inom förvaltningen kan tänkas sakna ett egentligt ansvar för uppfyllda mål, det enda som är viktigt är att budgeten hålls. Ansvaret för måluppfyllelse flyttas på detta vis från de verksamhetsansvariga till politikerna. För att de ansvariga cheferna ska känna ansvar för att målen uppfylls, krävs att det finns en symmetri mellan de tilldelade resurserna och de angivna målen.

Om det uppstår en konflikt mellan budget och mål kan detta ställa till problem för anställda i verksamheterna, då löneutvecklingen i vissa fall är kopplad till graden av måluppfyllelse. Den anställde kan därmed hamna i en situation där man tvingas välja mellan det för verksamheten övergripande målet, budgetuppfyllelse, och en bättre måluppfyllelse vilket kan gynna individen personligen.

Användandet av olika strategier för att tillskansa sig ytterligare resurser upplevs inte som särskilt utbrett numera, även om det i viss mån antas förekomma. Ingen av

respondenterna anser att det påverkar budgetförhandlingen i någon nämnvärd utsträckning, eftersom resurser inte tilldelas efter påstådda behov.

Samtliga intervjuade personer anser att det finns en symmetri mellan det ansvar och de befogenheter de har. Detta beror i stor utsträckning på att tjänstemännen anser sig enbart ha ansvar för att använda sina tilldelade resurser på bästa sätt. De har dock inte helt samstämmiga åsikter om varandras möjligheter. Från överordnade chefers perspektiv anses en enhetschef ha både stort ansvar och stora befogenheter då man har tilldelat denne resurser utan att bestämma vad de skall användas till. Enhetschefen tycker i sin tur att den strikta budgetpolicyn inte lämnar något utrymme för egna initiativ och att hennes verksamhets möjlighet till måluppfyllelse i praktiken bestämdes redan när budgeten sattes.

Skilnaderna i uppfattningar visar på hur lägre chefer upplever att de endast kan reagera på situationer som uppkommer, vilket tydliggör intrycket av enkretstänkande i organisationen (Ibid). Det tyder också på skillnader i vad man anser lokalt respektive centralt om vad man faktiskt kan åstadkomma i de lokala enheterna.

9.1.3 Budgetunderlag

Man utgår enligt ekonomichefen i stor utsträckning från föregående års siffror, som till exempel fördelningen mellan de olika verksamheterna och bokslutet. Detta är vanligt förekommande i kommunal budgetering då det är en mindre komplicerad och tidskrävande process än till exempel nollbasbudgetering (Leijon, Lundin, Persson 1984). Den information som ligger till grund för budgetens förändring består till största delen av prognoser angående befolkningen i stadsdelen, såsom åldersfördelning, vårdbehov och liknande. Den statistiska informationen hämtas i huvudsak från SCB. Förutom föregående års resultat måste man ta hänsyn till eventuella förändringar i lagstiftningen som medför förändrade förpliktelser gentemot medborgarna. Dessutom kan politiska beslut som fattats få konsekvenser för budgeteringen, man kan ha beslutat om att satsa mer på vissa verksamheter eller på helt nya.

Därmed tvingas man att använda sig i huvudsak av statistiska underlag och prognoser för att bestämma respektive stadsdels behov. Dessa underlag är dock sällan tillförlitliga nog, och tar inte tillräcklig hänsyn till de enskilda stadsdelarnas situation. Dessutom varierar säkerheten i underlagen, då det är svårt att förutse förändringar i en enskild stadsdel. Lagändringar kommer visserligen sällan oväntat men det är desto svårare att förutsäga en förändring i vårdbehov eller antal elever i varje skola.

En stor osäkerhet finns inom skolväsendet, då barnfamiljer dels har möjlighet att välja vilken skola barnen ska gå i och dels flyttar relativt ofta. Elever byter oftast skola mellan årskurserna, alltså inför höstterminen, därmed ligger svårigheten främst i att prognostisera antalet elever inför denna. Då skolåret inte sammanfaller med budgetåret skapar detta problem eftersom man redan i början på ett skolår måste budgetera för höstterminen nästa år.

Ett annat problem med skolan är att man inte kan anpassa kostnaderna fullt ut efter variationerna i resurstilldelning, som baseras på det faktiska antalet elever som går där under året och inte på det prognostiserade antalet som man baserat budgeten på. Om elevantalet minskar är det inte säkert att man kan minska antalet lärare, eftersom det inte går att slå ihop två klasser bara för att några få elever slutar, vilket medför att kostnaden per elev ökar. Detta innebär att om budgeten baseras på enbart antal elever, som den gör idag, kan inte skolan anpassa sin verksamhet efter de resurser man tilldelas. Dessutom måste man se till att det finns tillräckligt många lärare även de terminer man har många elever, detta kan också bidra till att man inte vill minska antalet lärare.

Personalkostnaderna är den största kostnaden inom denna verksamhet och har man begränsade möjligheter till att anpassa dessa blir det också svårt att hålla cheferna ansvariga för budgeten, dels på grund av osäkerheten i budgetunderlaget och dels genom fördelningsmodellen man använder sig av.

Enligt respondenterna har inte alla stadsdelar samma genomsnittskostnad för en förskoleelev då exempelvis hyreskostnaden per barn varierar mellan stadsdelarna. Hyreskostnaden per kvadratmeter är visserligen standardiserad genom ett kommunalt bolag, men möjligheten att utnyttja lokalerna skiljer sig kraftigt åt. Äldre skolbyggnader i centrum är ofta enbart anpassade till den verksamhet som bedrivs där och kan därför inte utnyttjas till något annat. Eftersom en stor del av dessa också är kulturminnesförklarade kan de heller inte byggas om. I nyare stadsdelar är sådana byggnader mer ändamålsenligt konstruerade, skolorna är ofta i ett plan, varför de lättare kan anpassas till exempelvis förskoleverksamhet.

Även i övriga verksamheter är det svårt att få fram tillförlitliga och relevanta underlag för budgeten. Inom till exempel handikappomsorgen är det svårt att avgöra vad behovet är, även om det till stor del styrs av lagstiftning som anger en minimistandard. Det är också lättare för de ansvariga att i den här typen av verksamhet hävda att de behöver mer resurser till verksamheten, med motiveringen att de har ett lagstadgat behov att tillfredställa.

Det kan vara svårt för politikerna att ifrågasätta det budgetförslag verksamhetschefen lägger fram, då det dels är svårt att avgöra vad som är behov och dels för att de inte har detaljkunskap om verksamheten. Även om man har givna modeller för hur resurserna skall fördelas, som till största delen baseras på statistik, finns det här utrymme för förhandlingar. Dessa verksamhetsområden är dessutom prioriterade i budgeten, vilket ger dess chefer möjlighet att tillskansa sig mer resurser, på bekostnad av de övriga.

Här kan det sannolikt finnas utrymme för dessa chefer att överdriva behovet av resurser, då budgeten i dessa verksamheter är behovsbaserad, till skillnad från andra verksamheter. Dessutom kan man ofta diskutera hur lagtexten skall tolkas, varför det är svårt för beslutsfattaren att argumentera mot en verksamhetschef inom dessa områden. Därmed finns det sannolikt ett större utrymme för en chef att anta en förkämperroll, då han ges större möjligheter att påverka sina resurser än chefer inom till exempel skolan.

Osäkerheten i underlaget är enligt enhetschefen ett stort problem, och det medför också att man som chef upplever att man inte fullt ut kan ta ansvar för budgeten. Enhetschefen anser att det borde finnas en buffert som kan användas för att hantera variationerna. Detta kan dock redan anses finnas, då verksamhetschefen inte fördelar ut alla resurser som tilldelats verksamheten till de olika enheterna, utan behåller en buffert för att kompensera för felbudgeteringar. Det faktum att verksamhetschefen har sparat en del av de tilldelade resurserna kan även det bidra till att enhetscheferna inte känner att de fullt ut behöver ansvara för sin budget.

För att komma tillrätta med problemen med osäkra underlag i de olika verksamheterna budgeterar man enligt nämndens ordförande försiktigt, och tar hänsyn till eventuella negativa effekter som skulle kunna uppstå under budgetåret vid budgeteringen. De möjliga positiva effekterna väljer man oftast att inte ta med i beräkningarna, detta medför att budgeten blir större än det uppskattade behovet. Politikerna är medvetna om detta fenomen och tar hänsyn till det när man beslutar om budgeten. Det betyder att om tjänstemännen är medvetna om att politikerna kompenserar för detta, kan de inte förändra sin budgetering och ta med de tänkbara positiva effekterna i sin budget, eftersom det skulle medföra att de skulle få mindre resurser tilldelade än vad som krävs för driva verksamheten eller uppnå de uppsatta målen.

Om budgeten baseras på ett underlag som inte är tillförlitligt, blir inte heller budgeten det. Detta medför problem för de ansvariga, då allt för stora och allt för vanligt förekommande avvikelser innebär att personalen i verksamheten inte tror på budgeten och därmed inte anstränger sig för att uppfylla den. Man skjuter ifrån sig ansvaret för budgeten med argumentet att man ändå inte kan kontrollera den.

Dessutom innebär det ett problem för stadsdelen som helhet att hålla budgeten, vilket man har krav på sig från kommunfullmäktige att göra, då man inte har några marginaler utan delar ut samtliga resurser till de olika verksamheterna. Visserligen får ett budgetöverskridande inga direkta konsekvenser för stadsdelen, men för de ansvariga politikerna kan det innebära att de inte får sitta kvar på sikt. Även för förvaltningschefen kan det få konsekvenser i form av avsked enligt nämndens ordförande.

Det finns inte heller inom förvaltningen några formella bestraffningar för den som överskrider sin budget. Informellt sätts man dock under press att uppfylla kraven av de övriga cheferna. Man har regelbundna möten där eventuella överskridanden tas upp och måste motiveras, vilket i sig är en avskräckande situation.

Samtliga intervjuade efterlyser regler för hur budgetavvikelser skall behandlas, bland annat har ett system där budgetöverskott kan flyttas med över budgetperioder diskuterats. Att budgetunderskott skall flyttas över anses däremot inte vara ett alternativ, vare sig bland politiker eller bland tjänstemän. Följaktligen är man mer intresserad av att införa ett belöningsystem än ett bestraffningssystem. Anledningen till det är att man menar att det inte alltid är den budgetansvariges fel att budgeten överskreds, det kan bero på omständigheter som ligger utom dennes kontroll, och det är då inte rimligt att detta ska belasta den framtida budgeten.

10 Diskussion av resultatet

Kapitlet skall diskutera de konsekvenser som följer av tolkningen av empirin. Samtidigt skall resultatet analyseras för att tydliggöra hur stadsdelen ser ut och utreda varför stadsdelen fungerar som den gör.

10.1 Resurssynsättet dominerar

Det resursorienterade synsättet dominerar på alla chefsnivåer. Detta är också något som man eftersträvar i sådana organisationer eftersom man då undviker konflikter och maktspel om resurserna (Leijon, Lundin, Persson 1984). Att hålla sin budget är det beteende som uppmuntras hos cheferna. Därmed kan man konstatera att budgetdokumentet används som ett sätt att hålla förkämparna på mattan, eftersom man inte ändrar det när beslutet väl är taget.

Resursfördelningsmodellen tillåter i allmänhet inte någon argumentation kring storleken på varje verksamhets pengapåse, eftersom den är baserad på befolkningens sammansättning. Därmed är det inte möjligt att få extra anslag genom att påvisa ett behov, om detta behov inte grundar sig i att man fått fler människor av en viss typ i sin stadsdel. Eftersom det viktigaste målet är att hålla sin budget begränsas kvalitetstänkandet till att handla om vad man har råd med. Förkämparna kan därför inte få igenom några förslag som gäller kvalitet eller servicegrad, om detta inte grundas i en tydlig skrivning i exempelvis en lagtext.

Det är därför svårt för förkämpar i chefsposition att bedriva någon verklig kamp emot det resursorienterade synsättet, eftersom de då endast riskerar att förlora sitt ekonomiska ansvar. De enda som fortfarande kan vidmakthålla sin förkämperoll är medarbetare utan chefspositioner. Eftersom besluten är beroende av att medarbetarna genomför dem har dessa en viss makt genom att välja, öppet eller dolt, att inte verkställa dem. De har dock begränsade möjligheter att lyckas, eftersom löneutvecklingen ofta är kopplad till grad av måluppfyllelse. Därmed har de endast professionella eller moraliska incitament för att fortsätta vara förkämpar.

Den inneboende konflikten mellan de två synsätten löser man sålunda med två metoder. Dels använder man chefer som själva tar på sig väktarrollen. Dessa kan vara omvända förkämpar eller nyrekryterade, redan färdiga väktare. Därmed är motståndet i upprättandet av budgeten undanröjt. Dessutom har man informella belönings- och bestraffningssystem som motiverar dessa chefer att hålla den lagda budgeten. För de som inte är chefer har man istället formella belöningar i form av löneutveckling kopplad till resurssynsättet.

Metoderna har lett till en positiv ekonomisk utveckling av stadsdelen, efter en lång rad av år med negativa resultaträkningar. Forskning visar att spridandet av krismedvetenhet är en vanlig väktarstrategi för att få gehör för resurssynsättet. När nu stadsdelen visar svarta siffror i böckerna kan förkämpar kanske uppleva att situationen är mer gynnsam för deras

argument. Därmed finns det också risk för att det blir svårare för väktarna att upprätthålla sitt strikta synsätt.

10.2 Vad riskerar man?

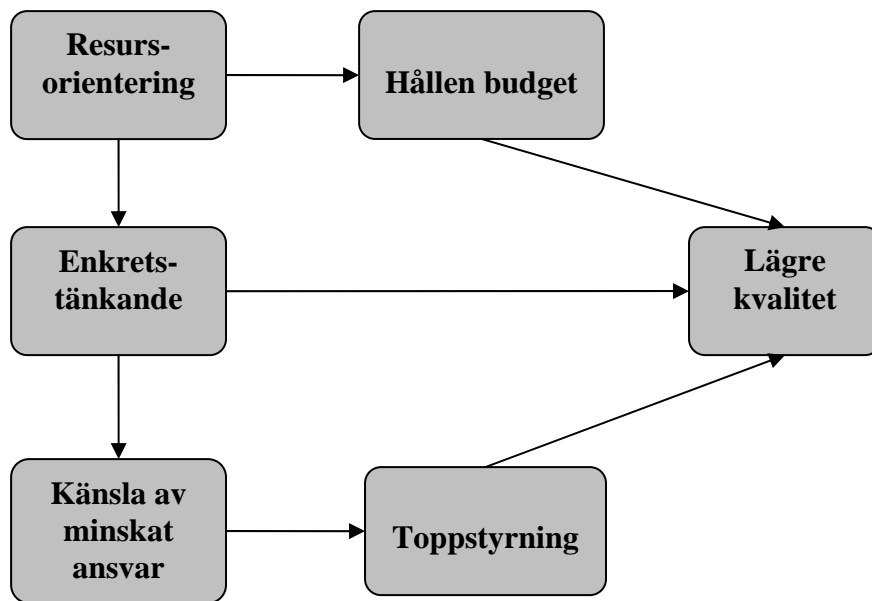
Det är naturligtvis positivt att nå ett gott ekonomiskt resultat, men det är också viktigt att priset för detta inte är för högt. Med resurstänkandet vill man uppnå ett strikt förhållningssätt till budgetramen (Brorström, Haglund, Solli, 1999). Detta innebär att kreativitet och initiativ endast är tillåtet inom denna ram. Då resurstilldelningen är hårt reglerad efter befolkningsstruktur är möjligheterna små till investeringar utöver ramen, även om dessa enligt alla kalkyler ger positiva bidrag i framtiden. Man riskerar därmed att välja bort effektiviseringsåtgärder, eftersom de inte omedelbart ger resultat.

Kvaliteten i verksamheten riskerar också att bli lidande. Stadsdelarnas uppgift kan sägas vara att erbjuda viss service till invånarna, som kommunen förut stod för (KL kap.2 §1 & www.goteborg.se). En del av dessa verksamheters utformning regleras hårt i lag, exempelvis delar av socialtjänstlagen, varför kvaliteten på så sätt är garanterad. Sådana verksamheter är därför prioriterade. Det finns dock andra verksamheter i stadsdelarnas regi där lagar och regler ger utrymme för tolkning vad gäller kvalitet och innehåll. Dessa verksamheter får alltid betala om en verksamhet med högre prioritet överskrider budget, för att stadsdelen totalt sett inte skall få ett negativt resultat. Exempelvis finns det ingen lag som reglerar hur många barn det får finnas på en förskoleavdelning, varför man i teorin kan göra dem hur stora som helst.

Det resursorienterade synsättet kan alltså leda till man uppmuntrar lösningar som endast syftar till att klara budgetramen för det innevarande året. Därmed uppmuntrar man också enkretslärande. Det viktiga blir att hitta vägar att finansiera ett underskott utan att kvaliteten blir alltför lidande, istället för att leta efter lösningar som förhindrar underskottet.

I det långa loppet riskerar man också att chefer upplever att de inte har kontroll över sin situation, eftersom de ständigt hotas av förändrade förutsättningar för måluppfyllelse. En sådan situation kan lätt gå över i att cheferna upplever att graden av måluppfyllelse inte beror på dem och att ansvaret därmed vilar på någon annan. Därmed reducerar lägre chefer sig själva till enbart verkställare och har också lättare att hamna i försvarsposition, med försvarsmekanismer som metod att undvika svårigheter (Argyris, 1977).

Om endast högre chefer eller politiker är beslutsfattare får man en situation där en central enhet styr den lokala utan att ha den nödvändiga lokala kunskapen för att kunna detaljstyra. Direktiv eller beslut blir därför generella till sin natur, vilket medför en ökad risk för att kvaliteten blir än mer lidande. På central nivå kan man till exempel endast ta beslut som berör medelvärden, eftersom man inte har tillräcklig information om detaljerna, vilket inte speglar den lokala enhetens förutsättningar. Figuren nedan illustrerar sambanden mellan resursorientering och de risker som finns med synsättet.



10.3 Informationsproblem

Då man främst baserar budgeten på prognoser från externa aktörer är det svårt att förändra säkerheten i informationen. Problemet ligger snarare i hur informationen skall tolkas. Statistiska prognoser är ofta grundade i medelvärden av något slag, varför det alltid finns en viss osäkerhet i dem. Hur prognoserna skall påverka budgetunderlaget blir därför en fråga om erfarenhet från tidigare års utfall, när man bedömer hur stora variationerna kan bli.

Det är därför viktigt att informationen kan föras vidare utan att den förvrängs eller missförstås på grund av kommunikationssvårigheter. Inom strukturationsteori säger man att man måste ha en gemensam kognitiv dimension för att sådan kommunikation skall kunna ske (Giddens, 1979). Detta betyder att tjänstemän behöver ha samma referensramar och ett gemensamt språk för att förstå varandra.

Vissa respondenter gav uttryck för att så inte var fallet i stadsdelen, varför regelbundna möten genomförs. Detta kan tolkas som att tjänstemännen använder specifika yrkesmässiga språk och referensramar, medan politikerna är begränsade till sina varianter. Därmed hämmas kommunikationen dem emellan så att svårigheter med informationsöverföring kan uppstå, vilket kan leda till att beslutunderlaget upplevs som diffust eller oklart.

Eftersom det är klart att politikerna har den formella beslutsmakten i organisationen har de också det formella ansvaret för stadsdelens resultat. Man kan dock konstatera att en viktig förutsättning för deras maktutövande är att de kan fatta beslut på rationella grunder. Politikerna går dock sällan emot budgetförslaget från förvaltningsledningen, varför det finns utrymme för tjänstemännen att påverka budgetens slutliga utformning. Man kan därför säga att politikerna kontrollerar vilka beslut som fattas, men att förvaltningsledningen har stort inflytande på hur de ser ut.

Respondenterna har själva beskrivit ansvarsfördelningen som att politikerna bestämmer vad som skall göras och till vilket pris, medan cheferna bland tjänstemännen bestämmer hur det skall genomföras. Tidigare forskning har visat att denna uppdelning kan ge upphov till att politikerna flyttar ner svåra beslut till tjänstemannanivå (Leijon, Lundin, Persson 1984). Samtidigt blir konsekvensen av uppdelningen att chefer upplever att det inte har några valmöjligheter, varför de anser att politikerna bär ansvaret för att svåra beslut måste fattas.

Dominansstrukturen blir därför oklar och svåranalyserad (Giddens, 1979). I teorin är stadsdelsförvaltningen underordnad stadsdelsnämnden, men i praktiken finns påverkansfaktorer som ger informell makt till förvaltningsledningen. Dessutom ger de olika uppfattningarna om ansvarsfördelning en bild av att medlemmar av organisationen anser att ansvaret egentligen vilar på någon annan än dem själva.

Det finns därför skäl att analysera vilka legitimitetsstrukturer som existerar i organisationen (Ibid). Om politikerna har svårt att tolka informationen som skall ligga till grund för deras beslut och påverkan från tjänstemän formar beslutsunderlaget bör de båda grupperna ha samma värdegrund för att besluten ändå skall resultera i något som båda grupperingarna vill ha.

Den intervjuade politikern uppgav att det viktigaste målet var att stadsdelen håller sig inom de fastställda budgetramarna, men att även politisk ideologi påverkade de beslut man fattar. Detta betyder att den norm som legitimerar fattade beslut handlar om ekonomi, men att beslutet också måste ligga inom ramen för det politiska partiets idéer.

Tjänstemännens normsystem är mer svårtolkat då de uppger att budgetramen inte ligger inom deras makt att bestämma över, varför de inte har någon uppfattning om den. Deras mål är att förvalta resurserna på bästa sätt, vilket snarare innebär måluppfyllelse inom budgetramen. Detta kan tolkas som att de vill distansera sig från beslut som resulterar i krypta verksamheter, och möjligen sämre kvalitet, eftersom ekonomiska skäl som motiv inte skapar legitimitet i deras organisationer. Då de är professionella aktörer kan därför professionalism antas karaktärisera deras normsystem.

	Dimensioner		
	Kognitiv	Legitimitet	Dominans
Politiker	Politisk	Ekonomi/Ideologi	Formell
Tjänstemän	Professionell	Professionell	Informell

10.4 Konsekvenser av informationsproblematiken

Då politiker delegerar ansvar för verkställigheten till förvaltningsledningen följer kravet på rapportering med i detta. Då det övergripande målet gäller ekonomi blir följaktligen rapporterna fokuserade på det ekonomiska läget. Dessutom innehåller de information om andra, mjukare mål där verksamheten ligger i fokus. Det förekommer därför vissa språkförbistringar i samband med informationsöverföring.

Om tjänstemännen presenterar de konsekvenser vissa beslut kommer att få kan de sägas ha gjort en kvalitativ bedömning av besluten ifråga. Därmed kan de också sägas ha gjort en professionell bedömning. Då politikerna har andra normer för legitimitetsskapande kan de, trots konsekvenserna, fatta beslut som får konsekvenser för kvaliteten i verksamheten. Legitimiteten kan dock vara otillräcklig bland tjänstemännen varför de kan sakna delaktighet i besluten. Därmed kan de också uppleva att ansvaret för besluten vilar på någon annan än dem själva och att de endast agerar bödlar.

Även om politikerna anser att de har övergripande beslutsmyndighet anser de att chefer inom förvaltningen bär ansvaret för detaljerna i beslut, varför de enskilda valen i verkställighetsprocessen inte är politiska. Politikerna har därför inget ansvar för sättet man verkställer fattade beslut.

Resultatet kan därför bli att ingen tar ansvar i svåra situationer därför att man upplever att man gjort sitt bästa för att påverka läget. Därefter tvär man sina händer och använder defensiva strategier för att förklara sin roll i organisationen. Strategin kan utmynna i att man anser att resultatansvaret vilar på någon annan och att man enbart försöker se om sitt eget hus. Den information man tillfört ger inte det önskade resultatet, oavsett vilken gruppering man tillhör, eftersom man saknar gemensamma strukturer.

11 Slutsatser

De frågor vi ställde är:

- Hur löser man konflikter mellan resurs- och behovssynsätt i budgetarbetet?
- Hur inverkar lösningen på användbarheten av den information som skickas mellan de olika nivåerna i stadsdelen?

11.1 Resurssynsätt eller behovsorientering

Konflikten mellan resurs- och behovsorienterat synsätt undviks genom en kombination av åtgärder. Eftersom öppet behovsorienterade chefer är svåra att hitta kan man anta att de endast finns på medarbetarnivå. Därmed finns det inget sätt för konflikten att uppstå eftersom alla inblandade i budgetprocessen använder ett gemensamt synsätt.

Det resursorienterade synsättets inflytande förstärks av budgetregler som baserar sig på objektiva mätbara variabler. Detta förhindrar att krav som grundar sig i upplevda behov påverkar budgetens utformning. Det blir därför svårt att vinna gehör för argument som inte har stöd i lagar eller regler. Behovsargument kan därmed sägas vara ogiltiga i budgetsammanhang.

11.2 Tillförlitlighet i informationen

Man försöker lösa problem i språkförbistringar genom att ha regelbundna möten där man diskuterar situationen i stadsdelen. Dessa möten syftar till att parterna skall förklara oklara aspekter av informationsinnehållet. Då man ändå ger uttryck för att tjänstemännens förslag oftast går igenom är tillförlitligheten i beslutsunderlag god ur tjänstemännens perspektiv.

Detta innebär inte att den är det ur politikernas perspektiv, då man i så fall behöver ha samma mål med informationen. Studien visar på att det inte nödvändigtvis är så, eftersom tjänstemännen karaktäriseras av en professionell legitimitetsstruktur, medan politikerna legitimerar sina beslut enligt ekonomiska och ideologiska värderingar.

Därmed finns det anledningar att tro att den information som utbyts mellan de olika nivåerna i stadsdelen ger upphov till en situation där tillförlitligheten beror på vem avsändaren är och vilken gruppering mottagaren tillhör. Detta kan leda till att

beslutsunderlagen ibland upplevs som irrelevanta i stort, eftersom de ekonomiska ramarna prioriteras.

12 Förslag till vidare forskning

Det skulle vara intressant att se hur en stadsdel behandlar konflikten mellan resurs och behov efter en längre period av god ekonomi. Det måste då rimligen resas krav på att börja bygga ut verksamheter, efter en lång period av omstruktureringar i syfte att minska kostnaderna. Detta skulle då skapa ett tryck på att investera resurser utöver de tilldelade medlen, varför man troligen behöver välja bland fler olika alternativ. Hur tar man då hänsyn till vilka behov som är viktigast att fylla, när resursfördelningsmodellen inte är någon begränsning?

Dessutom kan en studie av fler stadsdelar ytterligare belysa de problem som denna undersökning har studerat. En annan befolkningsstruktur med modernare byggnader kan ge andra möjligheter att fördela resurser, varför lösningarna kan se annorlunda ut.

En viktig aspekt av vår undersökning är att vi endast hade ett intervjutillfälle med varje respondent. För att kunna skapa det förtroende som krävs för att få bättre förutsättningar i intervjusituationen krävs tid och flera intervjutillfällen. Dessutom skulle man kunna kombinera detta med observationer av processer i stadsdelen under ett budgetår. Därmed skulle förutsättningar för en djupare förståelse av stadsdelens dynamik i budgetarbetet kunna skapas.

13 Referenser

Artiklar

Argyris, C. *Organizational Learning and management informations system*. Accounting,

Finansdepartementet, Pressmeddelande, 040527

Lindvall, Jan, *Det budgetlösa företaget*, Balans nr1, 1997

Macintosh, Norman B. & Scapens, Robert W. *Management Accounting and Control*
Notis, *Stadsdelsnämnder visar plus i år*, Göteborgsposten, 20041117, s.13

Organisation and Society, vol 2, nr 2, 1977

Systems: A Structuration Theory Analysis. Journal of Management Accounting Research,
Vol 3, Fall 1991

Wennberg, Inge. *Budgeten – ett onödigt ont?*, Ekonomi & Styrning, 1995

Böcker

Ax, Christian & Johansson, Christer, *Ekonomistyrning*, Ekerlids Förlag, 2001

Brooke, Michael Z. *Centralization and Autonomy: A Study in Organizational Behaviour*,

Praeger, 1984

Brorström, B & Haglund, A & Solli, R. *Förvaltningsekonomi*, Studentlitteratur, 1999

Brorström, B. & Solli, R. *Kommunekonomi – Principer, praxis och problem*,
Studentlitteratur, 1990

Giddens, A. *Central Problems in Social Theory*, Macmillan, 1979

Hytter, Anders. *Den idémåssiga dimensionen*, Studentlitteratur, 1991

Kaplan, R & Norton, DP. *The Balanced Scorecard*, Harvard Business Press, 1996

Leijon, S & Lundin, Rolf A & Persson, U. *Förvaltandets förändring*, Doxa, 1984

Mintzberg, H. *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall, 1979

Patel, Runa & Davidson, Bo. *Forskningsmetodikens grunder*, Studentlitteratur, 2003

Samuelsson, Lars. *Effektiv budgetering*. Sveriges Mekanförbund, 1973

Solli, R. *Ekonomi för dem som gör något*, Studentlitteratur, 1991

Samuelsson, Lars A. *Controllerhandboken*, Industrilitteratur, 2004

Wiedersheim-Paul, Finn & Eriksson, Lars T. *Att utreda forska och rapportera*, Liber Ekonomi, 2001

Övrigt

Göteborgs Stadskansli, *Ekonomisk bedömning 2001/2002*, 020228

Kommunallagen (KL)

Socialtjänstlagen (SoL)

Svensk Författningssamling, 2004:775

Svensk Författningssamling, 1991:900

www.goteborg.se

14 Bilaga

14.1 Intervjufrågor

Beskriv hur budgetarbetet ser ut utifrån ditt perspektiv.

Kan du beskriva upplevda fördelar med denna process?

Kan du beskriva nackdelarna?

Hur gör du för att skaffa det underlag du behöver?

Hur gör du för att sprida budgetinformationen?

Hur fungerar uppföljningen?

Har människor den information de behöver för att fatta beslut (i linje med budget)?

Finns det olika strategier i olika delar i organisationen för att få mycket resurser/spara resurser? Beskriv hur detta manifesterar sig.

Hur uppfattar du att ansvar och befogenheter är fördelade? Finns det symmetri?

Hur prioriteras verksamheter? Dvs. det man måste göra jämfört med det man har råd med.

Vilka belöningar och bestraffningar finns?

Hur skulle den ideala budgeteringsprocessen se ut?