

Det personliga ansvaret, resursknappheten och kommunal ekonomi - en resursmodell som kontext

av STEN JÖNSSON

Introduktion

När man ser tillbaka på de 20 år av forskning kring kommunal ekonomi och organisation som vi bedrivit här i Göteborg kan man konstatera att de två temana - ekonomin och organisationen - tenderat att löpa sina egna lopp även om de stött ihop i krissammanhang. Organisationsförändringar, i den meningen att det fattats identifierbara beslut om dem, har vanligen motiverats av en strävan att få bättre kontroll över ekonomin. Det har säkert förekommit mängder av små organisationsförändringar i det tysta mellan krisbesluten och dessa har då motiverats av verksamhetens krav, men de stora greppen har utlösts av krisartad ekonomi. Styrningen har inte varit tillräckligt god. Huvudmännen har inte känt sig ha utvecklingen under kontroll. Ekonomi-

styrningsreformerna har inriktats på att stärka benägenheten att hålla de ekonomiska ramarna. Dessa knyts ju till existerande organisationsenheter och därmed kan man dra slutsatsen att ekonomistyrningsreformerna har syftat till att disciplinera verksamhetsansvariga givet deras organisatoriskt definierade verksamhetsansvar. Gradvis under de senaste åren har man äntligen nått ett visst mått av framgång i detta genom att det gjorts klart/blivit klart att det inte går att påverka ramarna under löpande budgetår (utom vad gäller socialbidrag).

För Göteborgs del, vilken är den kommun som behandlas i uppsatsen, har under 1995 och 1996 resurserna i en viktig del av verksamheten, stadsdelsnämnderna, fördelats enligt en resursfördelningsmodell som gör det

genomskinligt hur ramarna tillkommit. Denna metod att fastställa ramar har i hög grad mötts positivt av de berörda nämnderna/förvaltningarna. Grupperingar knutna till verksamhetsområden och populistiska intresseföreträdare har visserligen, i insändare och offentliga manifestationer, begärt stadsdelens utträde ur Göteborgs stad och en utredning i frågan har igångsatts. Men ändå kan det vara rimligt att fråga sig om detta med resursfördelningsmodellen är att betrakta som den slutliga lösningen på rambudgeteringsproblemet och var i så fall på vilken front nästa batalj kommer att utkämpas?

Man skulle kunna tänka sig att frågor kring effektivitet - hur får man ut den bästa samhällsnyttan av de fördelade resurserna - kan börja angripas på allvar nu när ramarna är mera stabila. I så fall gäller ju att en decentralisering till 21 stadsdelar skett och inom stadsdelarna förekommer en tydlig betoning av resultatenheternas ansvar. Om det i en sådan struktur läggs en ny betoning på resultatet givet de tilldelade resurserna måste rimligen trycket öka på den enskilde befattningshavaren ute i resultatenheten att skapa och redovisa värde för de anvisade resurserna. Vi ställs då inför problemet att kostnader relativt enkelt kan aggregeras och reduceras medan välfärden som skapas med hjälp av kommunens resurser inte lika enkelt kan aggregeras. Bedömningen av om resurserna används effektivt, det vill säga att största möjliga nytta åstadkommes, måste då delegeras till den lokala befattningshavaren ute i resultatenheten. Detta är ett stort steg. Även om det ganska länge funnits försök med servicemätningar av olika slag som ett led i bedömningen av verksamheten är vi bara i början. Det är inte bara klienter

som skall tillfrågas utan även icke-klienter. Har resurserna fördelats rätt så att lidandet för dem som inte kommit i åtnjutande av service uppvägs av nyttan för dem som fick service? I en välfärdsstat där välfärden blivit selektiv snarare än generell till följd av bristande resurser uppstår naturligtvis mera uttalade etiska problem för de ansvariga. Hur påverkas det personliga ansvaret för befattningshavare i de berörda förvaltningarna? Kan frågorna om ekonomi och organisation behandlas tillsammans nu?

Jag tänker diskutera dessa frågor genom att först göra en nostalgisk tillbakablick på budgetreformernas och organiserandets historia i Göteborgs stad. De problemställningar som därvid dyker upp kommer jag att ställa mot resursfördelningsmodellens matris och diskutera hur det förväntade tydliggörandet av resursbristens konsekvenser kan tänkas påverka det personliga ansvaret för enskilda befattningshavare. Beskrivningen av förloppet är skriven ur minnet och blir därmed samtidigt en illustration av vad det är som fastnar i minnet hos en gammal forskare. För mer utförliga beskrivningar hänvisas till Jönsson och Lundin (1976), Jönsson och Lundin (1978) samt Jönsson (1982).

Rambudgeteringen uppkom ur en kris

I Korea-boomens spår växte ambitionerna med välfärdsstaten som ju i huvudsak utvecklas via kommunerna. Beskattningsunderlaget var i stark tillväxt, men trycket på skattesatsen blev ändå starkt. Handelshögskolan, som höll på att bygga upp sin forskningsorganisation, ingick ett avtal med kommunen om forskning och utveckling under Trolles ledning inom forsknings-

institutet IDAF. (Detta institut engagerade flera unga män som sedermera fick uppdrag i kommunen Karl Erik Westlund, Jenö Kohn, Gunnar Westermarck, Jerker Wistrand med flera och kom därmed att bidra i kommunens administrativa professionalisering). Man skrev också ett litet häfte som handlade om kommunalskatten. Förutsägelsen var att folk skulle göra uppror om skattesatsen tilläts skena iväg ända uppåt 15 kronor. Koreaeffekten gav bland annat upphov till den enda sänkningen av skattesatsen som förekommit efter andra världskriget (om än bara med 25 öre).

Kommunsammanslagningar, allmän tillväxt, investeringar i infrastruktur för nya bostadsområden gjorde att ekonomin pressades. Kapitalredovisningskommittén hade föreslagit att man skulle skilja mellan drift och investeringar och det var klart att man inte skulle låna till driften. Kommunen hade också anställt en kommunalekonom ifrån Helsingborg, Curt Öberg, som var en mästare i att dra ut trenderna i utgifterna och visa på förestående katastrofer. Stora ekonomiska problem i mitten av 1950-talet med likviditetskris och risk för uteblivna löneutbetalningar och oenighet om nedskärningar i samband med behandlingen av budgeten för 1958 krävde förändring. I det läget kom socialdemokraten Arne Berggren och hans medarbetare Curt Öberg med lösningen. Problemet med den bristande kontrollen över utgiftsexpansionen hade enligt deras uppfattning uppkommit därför att man först gjorde upp planerna och sedan tog sig an finansieringen. Eftersom planer bara innehåller angelägna projekt hamnade man i besvärliga prutningssituationer. Man borde istället först fastställa vilka ekonomiska ramar man hade att röra sig inom och därefter

lägga in de planer för verksamheten som får plats inom ramarna. Det borde finnas en gemensam ram för investeringar eftersom många förvaltningar kunde vara inblandade i samma projekt.

Under de första åren blev rambudgeteringen en succé (framförallt därför att finansförvaltningen inte omfattades). Avskrivningsmedel samlades upp i finansförvaltningen och det var möjligt att genomföra stora projekt vid sidan om budgeten (Sävenäs är ett exempel). Göteborgsandan frodades på Falkenbergsmötena och Harry Hjärne, Göteborgsandans store entusiast, var lyrisk. Man bestämde på dessa möten, i enighet, skattesats och upplåning (staten måste dock godkänna den) för att få totalramen och därefter kunde den politiska kampen sätta igång om marginella ökningarna och minskningar av ramar.

Det storskaliga bostadsbyggandet sprängde emellertid alla ramar efter 60-talets första guldår. Vid 60-talets mitt hade expansionen ätit upp alla reserver som skapats i finansförvaltningen. Andra hälften av 60-talet ägnades åt organisering av stadens ledning. Vi måste ha en kommunstyrelse som styr sade det moderna managementtänkandets företrädare. Det klumpiga systemet med Stadskollegium, Drätselkammare och fem centrala kontor läckte. Planering och prioritering skedde på alltför många händer. De nyvalda borgerliga ledarna (Samling 66) tyckte sig inte ha kontroll över sina ansvarsområden. Den kommuncentrala ledningen kraftsamlades till en kommunstyrelse och två centrala kontor, stadskansliet och stadskontoret. Att det inte blev ett stadskontor berodde nog på att man hade två chefer kvar. Den nya organisationen sattes i drift från 1971 och hann knappt komma igång för-

rän oljekrisen och dess effekter var över kommunen. Det var i det här skedet som en ny generation forskare vid Handels-högskolan började intressera sig för samordningen mellan fysisk och ekonomisk planering. Vi fann att i de flesta kommuner, inklusive Göteborg, gjorde man planerna först och räknade ut hur man skulle finansiera det efteråt. Borde det inte vara möjligt att samordna fysisk och finansiell planering? Några av våra sagesmän i Göteborgs stad berättade hur en grupp centrala planerare som såg vartåt det barkade hade sammanställt konsekvenserna av gällande utbyggnadsplaner och konstaterat att planerna förutsatte en inflyttning av så många byggarbetare att bara de skulle fylla de nytillkommande bostäderna. Bostadskön skulle inte minska. Rapporten skickades i lönndom till fullmäktiges ledamöter.

Ekonomi spårade alltmer ur i en ständig expansion. Inflationen låg över 10 procent och när löneavtalet i maj 1975 visade på att lönerna skulle öka med 15 procent samtidigt som budgetanvisningarna för 1976 års budget angav 6 procent för såväl inflation som förutsedda löneökningar tänkte vi att nu gäller det att studera budgetprocessen. Detta kommer de aldrig att klara av!

Det gjorde de inte heller! Vår studie fick se en provkarta på budget-tricks. Mest avancerad var nog "Kung Fritid" (förvaltningschefen på fritidsförvaltningen) som gick ut i pressen på ett elegant sätt. Fritidsnämnden hade ett besparingsbeting som man löste på ett traditionellt sätt med omdisponeringar av olika slag (ofta till intet förpliktande), men därutöver lät man meddela att Fritidsnämnden beslutat övergå från verksamhet i egen regi till mera föreningsdriven verksamhet på fritidsgårdarna.

Detta var en fråga där borgare och socialdemokrater hade olika uppfattningar. Att personalen, särskilt fritidsledarna, föredrog verksamhet i egen regi behöver man kanske inte påminna om. Kung Fritid gav en intervju i GP en lämplig söndag strax efter det att nämnden lämnat sitt förslag till hur man skulle komma ner till ramen och snart fanns det upprörda fritidsledare i pressen och någon fritidsgård blev väl också ockuperad. Budgetberedningen kom fram till att det nog behövdes en ramjustering för fritidsnämnden. Man fick resurser både till egen regi och föreningsdriven verksamhet i en ramjustering uppåt med ett par miljoner.

Mot slutet av beredningen riktades intresset mot den planerade upplåningen som beviljats. Man valde att låna i Schweizerfranc. Låg ränta och snabba handläggning var goda skäl, valutans styrka var det inte tal om och den blev ju inte svagare under de närmaste åren. Vårt sammantagna intryck av denna vår första budgetberedning var att det fanns flera frågor som inte avgjorts. Detta var inget fullständigt budgetbeslut! Man hade uppskjutit viktiga avgöranden. Ramen kunde inte anses definitiv. Här väntade tilläggsanslag bakom hörnet. Vi måste följa även nästa års budgetberedning för att se hur det kommer att gå!

Knappt hade budgeten för 1976 tagits förrän nästa budgetprocess satte igång. Skulle man lyckas låsa ramarna tidigt den här gången så att man slapp det stressade prutandet under några höstveckor? Den liggande budgeten bedömde vi skulle spricka på ett tidigt stadium. Det var också valår. Vi gick vidare enligt samma metod som föregående år. Spelet kring budgeten blev mera abstrakt i den här omgången. För att un-

derlätta beredningen i september hade budgetdirektiven anvisat att alla nämnder, förutom en budget på ram, skulle redovisa konsekvenserna av plus/minus 3 procent. Det var väl lite optimistiskt att vänta sig att förvaltningarna skulle utlämna sig själva på det viset, men tanken var att den slutliga budgetberedningen skulle gå smidigare om man hade prioriteringar för varje förvaltning inom det fält där prutningar skulle behövas. Nu skulle förutsättningar för en helt rationell hantering föreligga! Flera förvaltningar avstod emellertid - av hänsyn till att det skulle oroa personalen - från att beräkna konsekvenserna av -3 procent. Sjukvårdsstyrelsen, med centerpartisten Örtendahl i spetsen argumenterade på följande sätt: Eftersom sjukvårdsstyrelsen har valt att anse +3 procent som normalbudget finns det ingen anledning att göra beräkningar för -3 procent! Syftet var naturligtvis att kommunstyrelsen skulle komma i tidsnöd under hösten och därmed inte kunna genomdriva prutningarna.

Under hösten 1976 kom ett störningsmoment in som ingen hade räknat med - Kungstorgsgaraget! För att stödja detaljhandeln och för att säkra normenlig boendeparkering innanför Vallgraven hade byggnadskontoret arbetat fram planer för ett garagebygge under Kungstorget. Alla partierna hade deltagit i den långdragna planeringsprocessen och inget av dem hade gjort politik av frågan. Byggplatsen var inhägnad och klar för start när ockupationen kom. Socialdemokraterna svek enligt borgarna överenskommelsen om Kungstorgsgaraget i syfte att vinna valet. Man intog också en klarare kollektivtrafikvänlig position än tidigare. Bilarna skall stå spåravnarna

skall gå! En politikomläggning som kartlades och beskrevs i Brunsson och Jönsson (1979). Allt nog socialdemokraterna vann valet och borgarna, som var sura över det som de ansåg "ohederliga" sättet som valet vunnits på, beslöt att ta sitt ansvar och driva igenom ett borgerligt budgetbeslut med den kvardröjande majoriteten. Återigen löstes de sista knutarna genom att problem sköts över till nästa år. Det stod klart att budgetmoralen inte hade stärkts genom dessa manövrer. "Göteborgsandan är nu djävligt död!" var ett uttryck som användes av en välplacerad tjänsteman.

Socialdemokraterna hade drivit ett tema i valkampanjen som gick ut på att borgarna hade misskött ekonomin. Det krävdes en reform för att rätta upp det hela. Vi var naturligtvis nödda att följa budgetarbetet under ytterligare ett år för att få en inblick i budgetprocessens slutliga lösning under en ny regim. Ett diskussionstema som blev viktigt inför socialdemokraternas maktövertagande var kommunalrådets roll. Den tidigare majoriteten hade hållit hårt på att rambudgeteringen förutsatte att kommunalråden endast satt i kommunstyrelsen. Skulle de därutöver sitta i facknämnderna skulle de snart förlora förmågan att stå emot trycket för tilläggsanslag och bli företrädare för till exempel "skolpartiet." Det måste finnas en rågång mellan kommunstyrelsen, som skall se till helheten, och facknämnderna som skall driva utvecklingen på sina respektive områden. Socialdemokraterna såg saken annorlunda. Deras argument var 1) vi lägger fast politiken i partiet, 2) sedan genomför vi den i nämnderna. Det är bara bra att kommunalråden sitter i facknämnder för då kan vi få större tyngd i genomförandet.

Problemet som låg bakom den här

dispyten var egentligen enligt min tolkning hur det skulle gå till att justera ramarna för nya behov. Exemplet som nu var aktuellt var utbyggnaden av barnomsorgen. Enligt borgarnas modell tog man förra årets ramar eller planens ramar och gjorde justeringar i dem. Håll rågången fri och låt nämnder och förvaltningar prioritera om inom givna ramar. Problemet med detta var att det kom inte fram någon pålitlig information att grunda dessa ramjusteringar på eftersom alla förvaltningar agerade för att höja sina ramar. Enligt socialdemokraterna låg bristen i att uppföljningen av att politiska prioriteringar inte trängde igenom ända ned i verksamheten. Kunde man bara få förvaltningarna att inse vilka prioriteringar som gällde skulle man inte få så överdrivna äskanden på icke prioriterade områden. (Denna skillnad i syn ser vi även idag.)

Båda ansatserna var välgrundade utifrån sina utgångspunkter. Den borgerliga sidan var ju en koalition och en sådan har ingen annan möjlighet än att utforma politiken i anslutning till de ärenden som kommer upp. Kompromisser i förmöten till sammanträdena är det typiska förfarandet. Särskilt svårt blir det att komma överens när val närmar sig och partierna har behov av att profilera sig. Med en rågång mellan kommunstyrelse och fackförvaltningar blir det lättare att hantera koalitionsproblemet. Socialdemokraterna kan förlita sig på partidisciplinen. Kommunalråden har bland annat uppgiften att bevaka de ekonomiska konsekvenserna i facknämnderna. Att kommunstyrelsen fattar välinformerade beslut om ärenden från facknämnderna är heller ingen nackdel. De båda ansatserna har olika grundantaganden om karaktären hos dialogen mellan lokal och central nivå.

Socialdemokraterna hade nu makten och kunde genomföra en ekonomisk sanering som kunde motiveras med de borgerligas misskötsel av ekonomin. (Lösningen blev i huvudsak en kraftig skattechöjning och relativt lite förändring på kostnadssidan.) Den andra reformen var en omorganisation av budgetprocessen i riktning mot en mera interaktiv lösning av problem baserad i en tro på partiets förmåga att prioritera över helheten. Man kan nog säga att ett utmärkande drag under denna period var den ökande "politiseringen" av politiken. Majoriteten växlade efter en lång stabilitet och valperiodens längd var heller inte någon stabiliserande faktor.

Användning av ekonomisk information

Det fanns goda skäl att fortsätta med ytterligare studier av budgetprocessen, men vår inriktning kom nu att orienteras mot bristen på styrning på basis av faktiska utfall. Hittills, ansåg vi, hade budgetprocessen alltför mycket präglats av visionerna om framtida utbyggnad av välfärden och planerna grundade på dem, istället för en analys av faktiska förhållanden och utfall. En studie som fick mig att reflektera över om vi var på rätt väg gällde budgetens styrande effekt i socialförvaltningen i Göteborg. Frågan var; hur tränger kommunstyrelsens beslut om program och ram igenom och styr de olika organisatoriska nivåerna ned till verksamheten på "golvet"? Resultatet var att de ekonomiska ramarna trängde igenom men kommunstyrelsens synpunkter på innehållet i verksamheten var det få om någon som kände till när man kom en bit ned i organisationen. Detta ger anledning till den reflektionen att budgeten troligen är ett ovanligt dåligt styrinstrument när

det gäller verksamhetens inriktning och kvalitet. Det enda området där den kan vara till nytta är nog att hjälpligt hålla ekonomin inom givna ramar. Men vad menar man egentligen med ekonomi om den är oberoende av verksamhetens innehåll? Var kommer nyttan av det som görs för medborgarna in? Debatten om offentliga sektorns effektivitet sätter tyvärr nyttan lika med kostnaden och ojar sig över att effektiviteten är dålig och menar då att utgifterna blivit större än inkomsterna.

Vi valde att syssla med utformning och användning av ekonomisystem (Olson 1983) och förenklad årsredovisning (Brorström 1982). Kunde den ekonomiska informationen göras mera begriplig och relevant för politikerna, som skulle göra prioriteringarna, skulle rimligen styrningen kunna förbättras. Den här inriktningen gav, om vi skall vara uppriktiga, inte det väntade resultatet. Det fanns uppenbart bättre sätt att bygga ekonomisystem än det som var vanligt vid den tiden. Detta visades med utvecklingsarbetet i Uppsala. Problemet var att försöket med avancerad ekonomirapportering där visade politikerna att organisationen var olämplig för styrning. Det krävdes mera decentraliserade ansvarsstrukturer för att åstadkomma en önskad styrning. Resultatet i Uppsala av det fina ekonomisystemet blev kommundelsnämnder.

När det gällde förenklad redovisning tyckte de politiker som utsattes för våra försök att det var väldigt trevligt med mera begriplig årsredovisning. Men det var uppenbart att de inte tänkte använda den till något och att de tillmätte redovisningen ringa betydelse. Vi valde då att försöka få till stånd en tävling i bästa Årsredovisning och vände oss till Kommunförbundet. Första vin-

naren blev Uppsala kommun. Detta ledde in på ytterligare studier av användning av ekonomisk information i det dagliga operativa arbetet (Solli 1991) där det framkom att verksamhetsansvariga kunde stimuleras till att integrera ekonomi i sin bedömning av verksamheten genom att ha någon att prata ekonomi med snarare än genom välutformade ekonomiska rapporter. Det personliga engagemanget i verksamheten och ekonomin konstrueras i arbetsgruppen och i arbetsgruppens avtal med omgivningen. Detta bekräftades i parallella studier inom industri och statlig förvaltning.

Intresset för ekonomisk och annan information är temporärt och beroende på vilket problem man har. När problemet är löst läggs den vunna erfarenheten in i rutinerna och intresset för att fortsätta studera regelbundet producerade rapporter är mycket begränsat. Gruppen genomgår sekvenser av sådana lärandecykler, från problemupptäckt, datainsamling, åtgärdsdiskussion och handling till konstaterande att problemet är löst.

Att samtalet kring ekonomi kan vara viktigare än utformningen av rapporterna framkom som en biprodukt av Sollis försök med individuell utformning av redovisningsrapporter. Solli förberedde ett antal chefer inom socialtjänsten och lät dem utforma sina egna rapporter precis så som de ville ha dem. För att följa upp hur den anpassade informationen användes intervjuades befattningshavarna i samband med att de erhöll de månatliga rapporterna om deras enhets ekonomiska läge. När resultatet av övningen utvärderades efter ett år visade det sig att deltagarna satte störst värde på de månatliga samtalen. Dessa samtal utvecklades över tiden

från att inledningsvis ha handlat om fel i rapporteringen och avgränsning av ansvaret till att under senare delen av perioden ofta handla om projektidéer och halvfärdiga idéer där samtalspartnern fungerade som "bollplank" i konstruktion av handlingar. Därmed blev samtalet en del av utvecklingen av ett fördjupat personligt ansvar för verksamheten och ekonomin. Samtliga studerade enheter förbättrade sin ekonomi. Poängen kanske var samtalet kring ekonomi?

Själv blev jag engagerad i utvärderingen (Jönsson med flera 1995) av stadsdelsnämndsreformen i Göteborgs stad som visserligen fick blandade recensioner, men var lyckad avseende skonsamma besparingar. Närheten till verksamheten gjorde att stadsdelsnämnder och förvaltningsledning kunde genomföra besparingar enligt order men med relativt begränsade negativa effekter. (De anställda som förlorade sina jobb under 90-talets första år har naturligtvis ett annat perspektiv.) Givet att den offentliga sektorns ekonomi inte längre kunde upprätthålla en så hög utgiftsnivå, givet den stegrade arbetslösheten etc. lyckades man anpassa verksamheten till de nya realiteterna på ett rimligt sätt. Många nya erfarenheter vanns i det projektet. Hur påtaglig och nödvändig närhet till verksamheten är då man arbetar med integration, att stadsdelarna uppvisar klara olikheter i resursstyrka och att den kommunala organisationen har begränsade möjligheter att utjämna dessa på egen hand och att olika organisationsformer är olika ändamålsenliga i olika stadier av en stadsdelsförvaltnings utveckling. Flera av dessa erfarenheter skulle föra för långt att ta upp här, men en aspekt förtjänar uppmärksamhet ur ett ansvars-

perspektiv: de differentierade organisationslösningarna som utvecklas över tiden.

Organisation för lokala lösningar

Vi fann att drygt hälften av stadsdelarna valde en geografisk indelning av sin stadsdel för samordningsändamål. Det innebar att det andra skiktets chefer blev områdeschefer. Detta befanns i efterhand vid intervjuer med stadsdelschefer ha varit en bra lösning för att främja integration framförallt mellan barnomsorg och skola, men också i många andra dimensioner. Genom områdets koordinering på geografisk bas (inte minst i samband med budgetarbetet) konfronterades olika argument då lösningar drevs fram. Den geografiska underindelningen av stadsdelarna är nu emellertid ifrågasatt på många håll och vi tycker oss se en återgång till funktionell organisation. De gamla skråna är på väg att ta över igen. En närmare granskning visar emellertid att det snarare är målgrupps än funktionell organisation som är under utveckling. Det må vara för tidigt att uttala sig om det faktiskt är en målgruppsorientering som är under utveckling på erfarenhetsmässig grund, men ett starkt argument för att så är fallet är uppdykandet av resursfördelningsmodellen i Göteborgs stad inför 1995 års budget. Det uttalade syftet med resursfördelningsmodellen är att betona befolkningsansvaret och de ekonomiska ramarna och att kriterierna för resursfördelningen skall vara tydliga och opåverkbara av stadsdelsnämnderna. Denna resursfördelningsmodell måste anses vara ett signifikant steg framåt i arbetet med att få bättre instrument för styrning av såväl verksamhet som ekonomi. En enkät bland stadsdels-

nämnderna i september 1996 visar att man i stort sett är tillfreds med modellen och att dess genomskinlighet gör att förvaltningens energi kan inriktas mot annat än argumentation för högre (mindre) ökning (minskning) av anslag än grannen. Vissa justeringar behövs innan allt är på plats, men ett viktigt steg har utan tvekan tagits mot bättre överblick och bättre styrning på alla plan.

Som nämnts har omorganisationer tidigare motiverats av en strävan från den politiska ledningens sida att få bättre kontroll över ekonomin. När denna strävan nått ett etappmål i och med resursfördelningsmodellens införande (som ju innebär en relativt sofistikerad tillämpning av rambudget-tanken) ökar troligen utrymmet för den andra tendensen som funnits under 90-talet nämligen mera tydligt artikulera resultatenheter. Utvecklingen var snabbast i stadsdelen Majorna där uppåt 40 resultatenheter inrättades och mellanledet i stort sett avskaffades. Detta innebär att stadsdelschefen med stab har ett mycket stort antal enheter underställda. Sättet att leda en så "platt" organisation måste fokusera det ekonomiska ansvaret i termer av att hålla budget ofta uttryckt i "kontrakt" och delegera ansvaret för verksamhetens lämpliga genomförande till lokala enhetsansvariga. Den centrala ledningen måste då ägna sig åt att artikulera helhetens vision eller ledande principer och den lokala enheten får sedan översätta dessa principer i lokalt anpassad handling. Problemet med en sådan ledningsmodell, som för övrigt stämmer väl med de traditioner av delegerat ansvar som kännetecknar näringslivet, är att den kontrasterar mot det enhetlighetstänkande som varit grunden för den generella välfärden. Därmed kommer de differentierade lös-

ningarna att utsättas för tryck av dem som tycker sig behandlas orättvist (inklusive organiserade intressegrupper) samt dem som vill producera enkla generaliseringar. Därmed kommer den enskilda befattningshavarens ansvar att sättas på prov.

Resursfördelningsmodellen

Som nämnts infördes en resursfördelningsmodell inför 1995. Den bygger på att nämnderna tilldelas en grundresurs på basis av befolkningens åldersfördelning och en tilläggsresurs relaterad till befolkningens behov av service. Fördelningen baseras på yttre, mätbara förhållanden. För varje kategori ges en vikt i form av kronor per individ i befolkningen inom kategorin (för varje innevånare över 90 år erhöles således drygt 50 tkr, medan en innevånare mellan 20 och 74 år endast ger ca 150 kr). De behovsrelaterade tilläggsresurserna kunde bland annat baseras på "antal barn (0 - 17 år) med ej gift förälder utan arbete" (och ge cirka 77 tkr per individ). Principen när de första vikterna fastställdes var att man inte skulle avvika alltför mycket från existerande fördelning. Man använde regressionsanalyser för att komma rimligt nära tidigare resursfördelning.

Varje nämnd kan nu se hur dess ram har beräknats och att alla nämnder behandlats lika (utom ön Styrösö som får ett extra bidrag på grund av sina alldeles speciella förutsättningar). Anslaget ges till nämnden som ett klumpbelopp. Det är inte meningen att kommunfullmäktiges beräkningar skall vara ett riktmarke för hur den enskilda nämnden i sin tur skall fördela resurserna mellan olika aktiviteter. Vi kommer utan tvekan att snart få se starka lobbygrupper argumentera för att deras klienter har "rätt

till" sin andel av klumpsumman, men den dagen den sorgen.

Vad är det då som är så bra med resursfördelningsmodeller av det här slaget, som utgår från befolkningen och dess förhållanden snarare än förvaltningarnas argument? Den första uppenbara fördelen med modellen är att den pekar ut befolkningsansvaret som utgångspunkt. På sitt sätt motsvarar detta den kundorientering som det pratas så mycket om inom näringslivet. Detta befolkningsansvar tar sig då uttryck i att till exempel Örgryte konstaterar att stadsdelen producerar ungefär dubbelt så många platser i särskilt boende som den egna befolkningen behöver. Det är alltså aktuellt att sälja platser till andra stadsdelar och vilket pris som är rimligt behöver man då resonera om. Tillsvidare har köpare övertag eftersom de inte har ansvar för att upprätthålla kapaciteten. Förhoppningsvis kommer ur detta en lärorik diskussion om vad kapacitetskostnad är för något. (Bör rimligen innefatta ett underhåll och utveckling av personalens kapacitet). Dessutom kommer dessa kostnadsbaserade priser som diskuteras fram mellan kunniga verksamhetsföreträdare med ansvar att mera likna "naturliga" priser än de konstgjorda priser som konstruerats ovanifrån eller som framkommit genom anbudsförfaranden från externa entreprenörer med dåligt grepp om sina kostnader. Befolkningsansvaret stimulerar till samverkan mellan stadsdelar och en vilja att utnyttja även sådan kapacitet som inte förvaltas av den egna förvaltningen.

För det andra vet man nu hur man har fått sitt anslag och kan inrikta sin energi på annat än att argumentera för högre anslag. Man kan till exempel argumentera för att man behöver ha kom-

pensation för flyttningsrörelser under året och har då anledning att hålla reda på befolkningens behov. Det finns nu ingen anledning att dölja smarta lösningar för varandra eftersom sådana hemligheter inte påverkar fördelningen. Det finns naturligtvis anledning att ifrågasätta om inte den och den typen av behov borde föranleda en större resursinsats och då kan man få en konkret diskussion av vikterna i modellen. Man argumenterar då för samtliga göteborgare i den aktuella kategorin och inte för den egna förvaltningsapparaten, vilket stimulerar till saklighet.

För det tredje ger modellen möjlighet till dialog mellan lokala och centrala enheter. Kommunledningen kan analysera hur de olika nämnderna fördelar sina resursinsatser i relation till de tilldelade kategorianslagen. Avvikelseerna mellan standardtilldelningen och det faktiska utfallet är ett uttryck för lokala prioriteringar och behov. Argumenten för avvikelseerna från modellens vikter bör rimligen ge ett bra underlag för politikutformning i partierna. Modellen kan dessutom verka effektivitetsstimulerande genom att den förvaltning som tillgodoser ett behov med mindre resurser än den förutsedda ramen får behålla "vinsten". Detta kan i sig vara ett incitament till utveckling av verksamheten och till att låna goda lösningar av andra.

Låt mig, innan jag försöker mig på den stora uppgiften att spekulera kring effekterna på det personliga ansvaret och rättvisan, rekapitulera utvecklingen av styrningen av den kommunala ekonomin med referens till Göteborgs stad och mina egna erfarenheter:

1. Rambudgetering tillkom som en lösning på problemet att prioritera i en stark utbyggnadsperiod.

2. Snart sprängdes alla ramar av en fortsatt utbyggnad driven av samordnad planering med oavsedda konsekvenser.

3. Ett "management-tänkande" tillfördes stadens ledning. Den centrala ledningen stärktes med kommunstyrelse och samlat stadskontor.

4. Oljekriser, utbyggnad av "mjuk" verksamhet och företagsdemokrati kastade ekonomin i obalans.

5. En period av skiftande majoriteter och trevande försök med nya metoder avslutades med en organisationsreform - stadsdelsnämnder.

6. Efter en period av organisering under stark besparingspress infördes 1995 en resursfördelningsmodell som riktade uppmärksamheten mot nämndernas befolkningsansvar.

Ansvaret och rättvisan

En del av politiken kommer att finnas kvar, nämligen debatten kring den totala resursramen och stadens ekonomiska ställning. Här kan möjligen en starkare argumentation utvecklas rörande relationerna till staten och konsekvenserna av statliga beslut för den kommunala ekonomin. Inte minst kan de förödande effekterna belysas på den kommunala verksamheten av ökade socialbidragskostnader orsakade av faktorer som inte kan påverkas av kommunala beslut, men väl av statliga. En mera långsökt utveckling av den demokratiska debatten kunde vara en diskussion av kvalitet och rättvisa. Helt uppenbart behöver den aktuella modellen kompletteras med en anpassad utveckling av kvalitetsbegreppet från standardiserade rättigheter till individuell nytta. Medan vi tidigare införde en rättighet till ökad resursinsats för till exempel "Barn med särskilda behov" och därefter klassifi-

cerade barn in i denna kategori och därmed ökade avdelningens budget, kommer man under resursfördelningsmodellen att ha en given budget på basis av befolkningens egenskaper och söka åstadkomma största möjliga nytta med givna resurser. Det nollsummespel som blir resultatet (en ökad insats för Pelle leder till minskade insatser för Kalle) är säkert inte särskilt behagligt till en början men det tvingar fram personliga ställningstaganden bland dem som är ansvariga för avvägningarna. När argumenten blir artikulera har man en grund för en utvecklad kvalitetsdiskussion.

Rättvisa är utan tvekan kärnbegreppet i den demokratiska debatten. Vad som betraktas som rättvist i ett givet samhälle "konstrueras" i praxis och en till den relaterad debatt. Rättvisa institutionaliseras genom praxis och förändras efter debatt där argumenten är moraliserande, det vill säga etiska. Vokabulären förändras över tiden och med situationen. Demokratisk debatt innefattar en evaluering av den existerande situationen och uttalande av vilka förändringar som är önskvärda. Vilka mål som är önskvärda kan man nå konsensus eller strida om. Habermas (1984) har utvecklat ett projekt för en rationell argumentation för att nå överenskommelser, men i väntan på att de ideala språksituationer han konstruerar skall kunna etableras får man nöja sig med mera begränsade ambitioner.

Individen, den anställde i kommunen, kommer nu i centrum på ett nytt sätt. Inom ramen för givna resurser skall man ge service till medborgarna på ett rättvist och välfärdsutjämnande sätt. Den nytta man åstadkommer skall vara reell vilket innebär att vissa medborgare får det bättre. Andra får det sämre ge-

nom att de betalar skatt eller genom att de inte kom i åtnjutande av viss service. För att artikulera praxis ("talk your walk"!) behöver den kommunala tjänstemannen grundläggande principer och delta i ett pågående samtal om vad som bör göras nu. Samtalet gäller ju pågående praxis - hur de befintliga resurserna bäst skall användas till medborgarnas bästa nu.

För inte så länge sedan gav den regerande majoritetens ideologi ledning. Partierna hade principiella program härledda ur gruppintressen som kunde ligga till grund för generella välfärdsprogram (rättigheter som gällde alla som uppfyllde givna kriterier). Denna tid är förbi. Dels finns det inte pengar för att leva upp till så höga ambitioner, dels accepteras inte på samma sätt att förtroendemän hanterar och fördelar en så stor del av de samlade resurserna. Framförallt har politiken blivit "kundorienterad" i den meningen att opinionsmätningar spelar en allt större roll, inte bara inför valrörelser utan också under loppet av mandatperioden. Verksamheten utvärderas också numera regelbundet med hjälp av klientenkäter. Denna vilja till kundpassning av service är inte alldeles lätt att förena med en ideologisk vilja till förändring av samhället via politisk aktion.

Ytterligare en komplikation är "förvetenskapligandet" av samhällsdebatten på det sättet att objektiva fakta och vetenskapliga modeller blivit ett så betydande inslag att många av våra viktiga opinionsbildare gör en dygd av att uppträda som kyliga observatörer på avstånd av samhällsutvecklingen. Engagemang är inte inne utan kritik, ironi och även cynism belönas med inflytande. Massmedias kritiska granskning av etiken har kommit i förgrunden och ar-

betet med att lösa samhällsproblem bildar bakgrund. En moralisk upprördhet över revisionsrapporter och diarieförda handlingars innehåll genereras också från en position på armslängds avstånd. Debatten förs så att säga på avstånd snarare än med engagemang och empati. Detta är ett problem för såväl politiker som tjänstemän. Form har kommit före innehåll. Ett symptom på att denna tyd, att i vetenskapens anda observerat på avstånd, blivit norm är kanske att det produceras mycket lite argumentation för ideologiska system under 1900-talet. Alla de stora politiska ideologierna är 1800-talsprodukter. Det som finns av 1900-talstänkande är möjligen moget för tillämpning nu då vårt sekel går mot sitt slut? I det följande görs ett försök att hämta principer för rättvisa från John Rawls (1971) och Amartya Sen (1996).

Rawls formulerar sin teori för rättvisa, som avses avbilda en liberal demokrati av västerländsk typ, i två principer:

Första principen: Varje individ skall ha lika rätt till det mest omfattande system av grundläggande rättigheter som är förenligt med att rättigheterna skall vara lika för alla.

Andra principen: Sociala och ekonomiska skillnader kan förekomma under förutsättning att,

- (a) de bidrar till största möjliga nytta för de minst privilegierade, förenlig med en rimlig rättvisa mellan generationer
- (b) och knyts till positioner och uppdrag som står öppna för alla med konkurrens på lika villkor.

Principerna tillämpas i den givna ordningen vilket innebär att rättvisa kommer före effektivitet och välfärd. I den mån det förekommer skillnader i tillgång till sociala resurser måste de vara "orättvisa" i den riktningen att de

minst privilegierade gynnas. Sammanfattningen av dessa principer är att alla sociala resurser - frihet, utvecklingsmöjligheter, inkomst och kapital, samt det som utgör grunderna till självrespekt - skall vara lika för alla såvida inte en skev fördelning gynnar de sämst lottade. Rawls utvecklar sin tes över mer än 500 sidor och det har förekommit en del kritisk debatt (se Kukathas och Pettit 1990).

Problemet med Rawls system är att det är fråga om en teori för ett samhällskontrakt som skall ange reglerna för hur vi skall gå tillväga för att organisera samhället. Detta kan man knappast göra utan egenintresse. Hur kommer ett förslaget arrangemang att påverka min egen eller min familjs framtid? Detta måste man bortse ifrån. Rawls begär att vi skall inta en utgångspunkt ("original position") för kontraktet som innebär en slöja av oskuld/ovetskap som skärmar av egenintresset. Man skall tillämpa allmänna kunskaper om hur samhället fungerar men bortse från egna karriärplaner och framtida positioner. Nu är det aldrig så att man konstruerar ett samhällskontrakt från noll. Det finns alltid en given situation och Rawls principer kan möjligen vara vägledande i en diskussion om vilka förändringar som är lämpliga. Dessa förändringar kommer att ha med demokrati och formerna för beslutsfattande att göra.

Sen (1996) är en tillämpad nationalekonom som arbetat med moralfrågor i Rawls anda. Nyckeln till Sens argumentation är individens frihet att välja sina mål och frihet från hinder för realisering av mänsklig potential. Man är inte fri att välja sina mål förrän man är fri från nöd och fri från fruktan (två friheter som Sen hämtat från Roosevelts installationsanförande 1941). Utgångspunkten för Sen är Rawls jämlikhet, men frågan är i

vilket avseende (equality of what?). Alla samhällsteorier innehåller en jämlikhetsklausul. Nu är det dock så att människor är olika och Sen utvecklar ett resonemang om broderskap och att bry sig om så att varje individ får goda möjligheter att realisera sin potential. En rättvis princip skulle alltså vara att avståndet fram till fullständig realisering av individens potential skall vara rättvist fördelat över hela gruppen individer. Man kan hävda att även detta är en utopi som inte kan omsättas i praktisk handling. Man kan emellertid inte förneka att det idag finns uppenbara hinder för vissa individer att realisera sin potential som var och en skulle erkänna. Man kan börja med dem.

Vi har i utvärderingen av stadsdelsnämndsreformen konstaterat att medborgarnas resursstyrka varierar över stadsdelarna och att reformen ännu inte har visat sig kunna påverka dessa förhållanden i positiv riktning så att de minst privilegierade gynnas. Resursfördelningsmodellen pekar ut sådana grupper med resursbrister. En uppföljning av hur väl man lyckas med att reducera behovet av tilläggsresurser enligt resursfördelningsmodellen skulle kunna vara ett stimulerande underlag för en demokratisk debatt om hur samhällets resurser bör utnyttjas. Men detta skulle sätta den enskilde tjänstemannen under stark press.

Man skulle ju behöva bedöma individens potential och vilka hinder som föreligger för deras realisering. Detta förutsätter närkontakt och ett utvecklat ansvarsbegrepp. Till stöd för detta skulle stadens politiska ledning utveckla en dialog kring principer och en förmåga att kommentera den artikulering av praxis som tjänstemännen löpande åstadkommer. I och för sig kan detta ske

genom behandling av prejudikat i olika fora, möjligen i former som liknar dem som tillämpas beträffande asylärenden i staten. Genom en sådan dialog skulle då tjänstemän utveckla en repertoar för tolkning (Potter och Wetherell 1987) av lokala förhållanden och en differentierad praxis kunna underhållas. Problemet med en sådan dialog skulle troligen vara att politikerna i högre grad vänder sig till tjänstemän än till media i artikuleringen av etiska ståndpunkter. Samtidigt kräver naturligtvis omgivningen besked om gällande praxis från folket såväl som media.

Allt detta förutsätter att resursfördelningsmodellen är den goda lösning på problemet att få en rimlig styrning på den totala ekonomin så att man skulle kunna höja ambitionsnivån ytterligare ett steg och sikta på individuell välfärd och rättvisa.

Referenser

Brorström, Björn, 1982

"Planeringspolitik eller resultatpolitik - Användning och utformning av kommunala bokslut". Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, Nils och Sten Jönsson, 1979

"Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken". Stockholm: Liber.

Jönsson, Sten, 1982

"A City Administration Facing Stagnation". Lund: BFR/Studentlitteratur.

Jönsson, Sten och Rolf A. Lundin, 1976

"Perspektiv på kommunala problem". Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten och Rolf A. Lundin, 1978

"Att rätta mun efter matsäcken. Strategier mot kommunalt obestånd". Göteborg: BAS.

Jönsson, Sten, Sigward Rubenowitz och Jörgen Westerståhl, (red), 1995

"Decentraliserad Kommun - Exemplet Göteborg". Stockholm: SNS.

Kukathas, Chandran och Philip Pettit, 1990

"Rawls - A theory of Justice and its Critics". Cambridge: Polity Press.

Olson, Olov, 1983

"Ansvar och ändamål - Om utveckling och användning av ett kommunalt ekonomisystem". Lund: Doxa.

Potter, Jonathan och Margaret Wetherell, 1987

"Discourse and Social Psychology - Beyond Attitudes and Behaviour". London: Sage.

Rawls, John, 1971

"A Theory of Justice". Oxford: Oxford University Press.

Sen, Amartya, 1996

"Inequality Reexamined". Boston: Harvard University Press.

Solli, Rolf, 1991

"Ekonomi för dem som gör något. En studie av användning och utformning av ekonomiinformation för lokala enheter". Lund: Studentlitteratur.