

CEFOS RAPPORT 1

Behovsbudgetering

Nya budgetprinciper i kommuner

Cecilia Bokenstrand

ISRN GU-CEFO-R--1--SE

ISSN 1104-327x

Innehållsförteckning

Tabellförteckning

Förord

| | |
|---|----|
| Nya budgetprinciper | 11 |
| Bakgrund | 11 |
| Syfte och disposition | 12 |
| Kommunal budgetering | 15 |
| Budgetutveckling | 15 |
| Budgettyper | 17 |
| <i>Expansionsbudgetering</i> | 18 |
| <i>Styrbudgetering</i> | 18 |
| <i>Nivåbudgetering</i> | 19 |
| Budgettyper: en kritik | 19 |
| Behovsbudgetering | 25 |
| Objektivitet | 29 |
| Transparens | 30 |
| Rollfördelning | 31 |
| Behovsbudgetering i praktiken | 37 |
| Undersökningens relevans | 37 |
| Material | 38 |
| Kommunala tillämpningar | 39 |
| <i>Borås</i> | 39 |
| <i>Eskilstuna</i> | 44 |
| <i>Göteborg</i> | 47 |
| <i>Helsingborg</i> | 52 |
| <i>Huddinge</i> | 57 |
| <i>Hudiksvall</i> | 62 |

| | |
|--|-----|
| <i>Nacka</i> | 66 |
| <i>Norrköping</i> | 68 |
| <i>Sandviken</i> | 72 |
| <i>Södertälje</i> | 75 |
| <i>Uppsala</i> | 81 |
| <i>Örebro</i> | 84 |
| | |
| Hur långt har kommunerna kommit? | 87 |
| Argument för behovsbudgetering | 87 |
| Modellernas omfattning | 89 |
| Modellernas objektivitet och transparens | 92 |
| Modellernas utformning | 95 |
| Kommunurval för fördjupade fallstudier | 100 |
| | |
| Källor | 106 |

Tabellförteckning

| | | |
|-----------|--|-----|
| Tabell 1 | Borås budgetmodell | 42 |
| Tabell 2 | Göteborgs budgetmodell | 48 |
| Tabell 3 | Utdrag ur Helsingborgs budgetmodell för 1992 | 54 |
| Tabell 4 | Hudiksvalls budgetmodell | 64 |
| Tabell 5 | Norrköpings budgetmodell | 70 |
| Tabell 6 | Utdrag ur Sandvikens budgetmodell | 74 |
| Tabell 7 | Södertäljes budgetmodell | 78 |
| Tabell 8 | Uppsalas budgetmodell för äldreomsorg | 83 |
| Tabell 9 | Örebros budgetmodell | 85 |
| Tabell 10 | Tabellernas omfattning | 91 |
| Tabell 11 | Budgetmodellernas objektivitet och transparens | 94 |
| Tabell 12 | Modellernas utformning | 98 |
| Tabell 13 | Sammanställning av urvalskriterierna samt politisk majoritet | 104 |

Förord

Behovsbudgetering är det första numret i CEFOS rapportserie. Avsikten är att resultat från CEFOS forskningsprojekt fortlöpande skall publiceras i denna serie. Denna rapport är också en första redovisning från projektet *Kommunal besparings- och förnyelsepolitik* som ingår i ett av CEFOS tre delprogram: Den offentliga sektorns inre organisation.

Projektet, som leds av filosofie doktor PO Norell och filosofie licentiat Cecilia Bokenstrand, syftar till att undersöka kommunernas agerande för att möta den ekonomiska krisen. Två grundläggande frågeställningar står i centrum, dels vilka åtgärder kommunerna vidtar, dels hur dessa åtgärdsval kan förklaras. Huvuddelen av studien baseras på rikstäckande enkätundersökningar och offentlig ekonomisk statistik.

Den delstudie som presenteras i denna rapport grundas dock på fallstudier i tolv kommuner med kommundelsnämnder som infört s k behovsbudgetering. Idén med behovsbudgetering är att resurser tilldelas kommundelarna efter befolkningens servicebehov. Rapporten presenterar principerna bakom behovsbudgeteringen samt hur principerna omsatts i undersökningskommunerna och vilka teoretiska och praktiska problem detta medfört.

Göteborg i november 1993

Lars Strömberg
Föreståndare, CEFOS

Nya budgetprinciper

Bakgrund

Många svenska kommuner har genomfört betydande organisatoriska förändringar under senare år. Trots det drivs budgetarbetet i kommunen oftast vidare på samma sätt som tidigare, helt opåverkat av att organisationen förändrats. Budgeten förblir indelad i verksamheter eller sektorer. Resursfördelningen är prestations- eller kostnadsbaserad. Därmed avses att resurserna fördelas efter prestation och baseras på produktionskostnaderna. Verksamhetsnivån och föregående års anslag, vad verksamheten tidigare fått, spelar en avgörande roll för nästa års tilldelning. I regel är detaljeringsgraden i budgeten mycket hög. Anslagen delas upp i ett stort antal preciserade budgetposter. Budgetarbetet är en utdragen förhandlingsprocess mellan kommunens centrala beslutsfattare och verksamhetsföreträdare på olika nivåer i organisationen. Budgetdiskussionerna gäller förändringar på marginalen. De går sällan på djupet och ifrågasätter den befintliga verksamheten.

Kommuner med kommunaldelsnämnder (kdn) har övergivit den traditionella sektorsindelade organisationen. Kommunaldelsnämnder har istället fått ett integrerat och övergripande ansvar för hela den kommunala verksamheten inom ett geografiskt område. I dessa kommuner har det under lång tid framstått som nödvändigt att också lämna den sektorsbaserade budgetmodellen. Vad kommunen istället måste finna är en fördelningsmetod som är anpassad till den nya organisationen. I tolv kommuner med kommunaldelsnämnd pågår det för närvarande försök med att förändra budgetarbetet i denna riktning. De är på väg att införa behovsbaserad resursfördelning. Budgetmodellerna som nu tar form utgår inte längre från kommunens kostnader för att producera service till medborgarna. Istället är det medborgarnas konsumtionsmönster och bedömningar av deras behov som skall styra. Utöver medborgarnas servicebehov baseras fördelningen också på kommundelarnas varierande socioökono-

miska och geografiska förutsättningar att bedriva kommunal verksamhet.

Utvecklingen mot behovsbaserad resursfördelning kan uppfattas på två sätt. För det första kan den beskrivas som 'problem driven'. Enligt detta synsätt är kommunernas förändringsarbete framförallt betingat av kommunledningens önskan att komma tillrätta med bristerna i den tidigare prestationsbaserade resursfördelningsmodellen. Med kdn-reformen har dessa brister på en gång blivit både djupare och synligare. Själva grunden för resursfördelningen har därför satts ifråga och budgetsystemets rättfärdighet dragits i tvivelsmål. Den aktuella budgetomläggningen är i viktiga delar en reaktion på dessa problem.

För det andra kan utvecklingen mot behovsbaserad resursfördelning beskrivas som 'lösning driven'. Även med detta betraktelsesätt är kommunernas budgetproblem av gammalt datum. Den sektoriserade och prestationsbaserade resursfördelningen har under lång tid fungerat dåligt och med den nya geografiska organisationen har problemen ytterligare förvärrats. Men det är inte problemen i sig som drivit fram utvecklingen mot behovsbudgetering. Enligt det lösning orienterade förklaringsperspektivet är det istället den nya geografiska organisationen som är drivkraften i utvecklingen. Kdn-reformen har öppnat vägen för genomgripande förändringar i budgetprocessen. Organisationsförändringen ger kommunerna utrymme att finna nya lösningar på gamla problem.

Vilken av dessa båda förklaringar - den problem- eller lösning orienterade - som är mest giltig kan jag inte ta ställning till ännu. Det är en av de frågor som mitt arbete syftar till att sprida ljus över.

Syfte och disposition

Mitt *första syfte* är att beskriva och värdera de behovsbaserade budgetmodeller som nu växer fram i kommuner med kommundelsnämnder. Värderingen av modellerna sker i termer av radikalitet. Utan tvivel kan övergången till behovsorienterad resursfördelning utgöra en genomgripande förändring. Frågan jag ställer är hur radikala de nya fördelningsmodellerna egentligen är? Begreppet radikalitet kan ges teoretisk såväl som praktisk innebörd. På teoretisk nivå är frågan hur långt

kommunerna *kan* gå? Bedömningen tar fasta på behovsstyrningens själva idé och grundläggande tankeelement. Ett radikalt brott i principiellt avseende kräver mer än ett enkelt byte av tekniker och regler. Det handlar om en djupgående förändring av de grundprinciper som resursfördelningen baseras på. För att kunna värdera det idémässigt nya eller radikala i behovsbudgetering krävs att metoden relateras till sina föregångare. I kapitel två ges en kortfattad beskrivning av kommunal budgetutveckling. Den sammanfattas med hjälp av en budgettypologi. Kapitlet avslutas med en kritisk granskning av typologin. Därefter beskriver jag i kapitel tre vad kommunal behovsbudgetering är i ideal eller renodlad form.

Ett radikalt brott i praktiskt hänseende fordrar att kommunerna förändrar sin teknik för budgetstyrning och budgetprocessens regler i enlighet med behovsstyrningens krav. I vad mån detta för närvarande sker i kommunerna är en empirisk fråga. Granskningen av de budgetmodeller som nu växer fram i kdn-kommunerna ordnas efter de idéer som lyfts fram i kapitel tre. Den principiella beskrivningen av behovsbudgeteringen används alltså som ett ideal med vars hjälp kommunernas budgetmodeller värderas. De kommunala tillämpningarna beskrivs i kapitel fyra som inleds med en kort redovisning av metod och material.

Det är troligt att kdn-kommunerna drivit utvecklingen mot behovsstyrning olika långt. Det *andra syftet* med studien är att rangordna kommunerna efter budgetmodellernas grad av radikalitet. Rangordningen, som presenteras i det femte och sista kapitlet, skall i sin tur fungera som medel för att välja ut ett mindre antal - 4 till 5 - kommuner. I dessa kommunerna ämnar jag genomföra fördjupade fallstudier. Det övergripande syftet med fallstudierna är att belysa sambanden mellan förändringsprocessens karaktär och den genomförda reformens innehåll och praktiska utformning. Genom att intervjua politiker och tjänstemän i de berörda kommunerna skall jag söka besvara frågor om motiven för och drivkrafterna bakom genomförandet av den aktuella budgetomläggningen. Hur har idéerna till nya resursfördelningsmodeller vuxit fram och har de förändrats under resans gång? Vilka aktörer har varit drivande i utvecklingsarbetet? Hur gick de tillväga när de förankrade de nya idéerna?

Fallstudierna kommer också att behandla frågan om vilka resultat de nya modellerna fått. Det kräver att det mindre kommunurvalet omfattar

någon eller några kommuner som praktiserat behovsstyrning under minst ett år. Reformens resultat och effekter kan då studeras längs tre dimensioner - en politisk, en ekonomisk och en social eller fördelningsmässig. Den politiska dimensionen rör frågor om olika aktörers inflytandemöjligheter. Hur påverkar de nya resursfördelningsmodellerna den kommunala konfliktnivån och konfliktmönstren? Kommer konfliktlinjerna att gå mellan å ena sidan kommunledning och å den andra de olika kommundelarna eller mellan olika verksamhetsföreträdare? Kommer rentav medborgare med sina olika servicebehov att direkt ställas mot varandra i kommunens budgetprocess?

För det andra kan reformens resultat belysas i ekonomiskt avseende. Underlättar de nya modellerna genomförandet av besparingar? I vad mån påverkas effektiviteten? Här är det speciellt intressant att undersöka om de nya fördelningsteknikerna leder till eftersträlvade förenklingar av budgetarbetet.

För det tredje är det önskvärt att i någon mån belysa reformens fördelningsmässiga konsekvenser. Det kan ske genom att undersöka hur distributionsmönstret på en allmän nivå påverkas. Frågan är då vilka kommundelar som är reformens vinnare respektive förlorare.

I det följande kapitlet ges en beskrivning av kommunal budgetutveckling under de senaste decennierna. Därigenom blir det möjligt att relatera behovsbudgetering till andra och tidigare metoder för kommunal budgetering.

Kommunal budgetering

Budgetutveckling

Kommunernas budgetarbete är en källa till ständiga problem. Därför är kommunal budgetering också stadd i ständig utveckling och förändring. Under 1960-talet och en bit in på 1970-talet dominerade vad som kan kallas traditionell budgetering i kommunerna. Under den perioden fungerade den sektoriserade förvaltningsapparaten som ett instrument för att genomföra offentliga välfärdsreformer om vilka det rådde betydande politisk enighet. Reformernas behov av resurser stod i centrum. Man brukar tala om 'build-up budgeting' som innebär att verksamheternas resursbehov styr uppläggningsen av budgetprocessen (Fundahn och Holmgren 1992:34). Varje verksamhet äskar pengar enligt egna önskemål. Därefter sammanställer den politiska ledningen en totalbudget på grundval av äskandena.¹ Metoden förutsätter sannolikt stark tillväxt i ekonomin. Med ändrade ekonomiska förutsättningar kunde kommunerna inte längre planera för reformer genom expansion. Det blev nödvändigt att finna andra metoder som bättre svarade mot kraven på minskad kommunal tillväxt.

Vid mitten av 1970-talet publicerade Svenska Kommunförbundet två skrifter som fick mycket stort genomslag bland kommunerna. I *Kommunplanering* från 1974 introducerades målorienterad planering och ett förslag till programindelning av den kommunala verksamheten. Tre år senare kom boken *Budgetering i utveckling* där Kommunförbundet rekommenderade målorienterad planering enligt programbudgetmodellen. Metoden

¹ I vissa läroböcker och standardverk beskrivs denna typ av budgetering som behovsorienterad (se t ex Broman 1983, s 46). Vad som då avses är att budgeten byggs upp utifrån varje verksamhets uppskattade behov av resurser. En skattning som bygger på föregående års anslag +/- smärre justeringar. Detta är alltså något helt annorlunda än när man i kdn-kommuner idag talar om behovsorienterad fördelning och därmed avser att resurserna fördelas utifrån uppskattningar av medborgarnas servicebehov.

utvecklades i USA i början av 1960-talet och hade framför allt prövats på försvarsområdet. Ett program är en plan över kostnader och prestationer för en verksamhet som syftar till ett bestämt mål. Tanken är att om ledningen gjort en väl genomtänkt långtidsplan så kräver budgeten för det första året av planen mycket litet arbete (Jönsson 1988:110ff). Styrningen sker dels genom att ledningen anger mål för verksamheten, dels genom att budgetmetoden bygger på noggranna beskrivningar av verksamheten, dess prestationer, kostnader och resultat, samt en redovisning av möjliga handlingsalternativ. Som grund för budgetens indelning har programtänkandet slagit igenom fullständigt. Samtliga kommuner i Sverige har anammat den basindelning i program som Kommunförbundet rekommenderat. Huruvida programplaneringens syfte i övrigt uppnåtts är mera tveksamt (Broman 1983:44 ff).

Nollbas- eller förnyelsebudgetering, som metoden också kallas, är en vidareutveckling av programbudgeteringens idéer. Här står de ekonomiska restriktionerna i förgrunden. Medan programbudgetering betonar målformulering och långsiktig planering lägger nollbasbudgetering huvudvikten vid prioriteringen av olika aktiviteter inom ett verksamhetsområde (Jönsson 1988:112). Metoden innebär att utgifterna ifrågasätts från 'grunden'. Tanken är att varje utgift skall motiveras. Vid nollbasbudgetering delas verksamheten upp i 'beslutspaket'. De motsvarar en viss verksamhet eller aktivitet. Paketerna skall vara noga avgränsade och de skall kunna rangordnas i förhållande till andra paket (Broman 1983:49ff). Metoden presenterades av Kommunförbundet år 1979 i en idéskrift med titeln *Förnyelsebudgetering*. Den har diskuterats i flera kommuner men sällan tillämpats.

Både program- och nollbasbudgetering är exempel på försök att effektivisera budgetprocessen. De syftar till att förbättra budgetarbetet i tekniskt hänseende (Jönsson 1988:112). Båda metoderna har utsatts för stark kritik. De bygger på ytterst detaljerad planering där olika handlingsalternativ och konsekvenserna av dessa noga beskrivs. Mängden information som metoderna förutsätter visade sig bli mycket svårhanterlig och arbetskrävande i praktiken och man har fått svårt att fullfölja planerna enligt de uppgjorda riktlinjerna (Broman 1983:47-9, Frenckner 1989:252-53). Erfarenheterna visar också att värdet av mål och målbeskrivningar som styrinstrument i arbetet överskattats (Rombach 1991, passim).

Sedan mitten av 1980-talet praktiserar de flesta kommuner i Sverige vad som brukar kallas rambudgetering. Den politiska ledningen anger i förväg de ekonomiska ramarna för verksamheten. Ramarna kan vara av typen högsta kostnadsökning eller påbud om viss kostnadsminskning. Ramen kan även ange volymminskning av verksamheten eller viss högsta ökning av verksamheten. Ofta anges ramen i procentandelar av tidigare års anslag. Sedan ramarna fastställts överläts den detaljerade fördelningen av medel inom olika områden på lägre beslutsnivå. Eftersom processen startar i organisationens topp brukar man tala om en "break-down" modell (Magnusson 1982:17ff, Lane och Back 1991:46, Fundahn och Holmgren 1992:34).

Budgettyper

De budgetmodeller som kommunerna tillämpat ger uttryck för vissa generella idéer. Nils Brunsson har gjort ett försök att mejsla ut de bärande tankeelementen i olika budgetmetoder. Brunsson (1986) urskiljer tre typer av budgetering i svensk offentlig verksamhet, nämligen expansions-, styr- och nivåbudgetering. I samtliga fall uppfattas budgeten som ett styrinstrument. Brunsson hämtar argumenten från Aaron Wildavskys budgetteori. Enligt den är budgetprocessen ett 'spel' mellan väktare och förkämpar. Förkämparna kräver pengar för olika verksamheter medan väktarnas uppgift är att se till att de utgifter som förkämparna kräver inte överstiger inkomsterna. Till dessa två aktörstyper fogar Brunsson ytterligare en: hamstrare. Genom att verka för buffertar och hög likviditet ser de till att det finns pengar. Därmed banar de i praktiken väg för fortsatt expansion. I kommunerna återfinns väktarna, och en och annan hamstrare, främst i kommunstyrelsen men också bland ekonomikontorets högre tjänstemän. Förkämparna återfinns i nämnder och förvaltningar. Budgetens förmåga att fungera som ledningens styrmedel avgörs av väktarnas styrka i förhållande till de övriga rolltyperna. Hur starka väktarna är beror i sin tur på hur budgetprocessen organiserats (Brunsson 1986:122ff).

Expansionsbudgetering

Den första av Brunssons kategorier, expansionsbudgetering, kan sägas motsvara traditionell kommunal 'build-up' budgetering. Eftersom det i inledningsskedet inte finns några begränsningar för hur mycket förkämparna får begära kommer summan av äskandena oftast att överstiga tillgängliga resurser. Omfattande prutningar blir därför nödvändiga i budgetarbetets slutfas. Väktarnas uppgift är att skära i äskandena. Brunsson menar att om prutningarna fördelas någorlunda rättvist mellan olika verksamheter och sektorer så behålls en låg konfliktnivå mellan väktare och förkämpar. Slutresultatet blir hur som helst en expansion av alla verksamheter som gör alla nöjda, även väktarna som prutat äskandena men inte avslagit dem. Budgetprocessen gynnar alltså främst förkämparna och hamstrarna genom att väktarna är svaga (Brunsson 1986:124ff).

Styrbudgetering

Styrbudgetering är den term Brunsson använder för att beskriva metoder vars syfte är att minska expansionen genom att stärka väktarnas styrningsmöjligheter. Det skall ske genom att väktarna får mer information och mer kunskaper om verksamheten. Förkämparnas skall tvingas att noga beskriva konsekvenserna av sina äskanden. Väktarna skall också detaljstyra vad pengarna används till. Dessa styrambitioner känns väl igen från den tidigare beskrivningen av nollbasbudgetering och dess föregångare programbudgetering. Budgetprocessen skall styras av tillgängliga resurser och inte av verksamheternas resursbehov. Målen för verksamheten skall vara realistiska och möjliga att nå med befintliga resurser. Styrbudgetering har emellertid inte lett till att expansionen bromsats. Ett problem har varit att de tjänstemän som anställs för att stödja väktarna istället blivit förkämparnas representanter i ledningen. Kommunstyrelsen består inte självklart av idel väktare. När verksamheterna börjar ifrågasättas splittras styrelsen lätt i företrädare för olika verksamheter (Brunsson 1986:125).

Nivåbudgetering

Den sista modellen, nivåbudgetering, är den enda som ger väktarna reella förutsättningar att styra nedskärningar, omprioriteringar och effektiviseringar, menar Brunsson. Väktarnas enda uppgift här är att fastställa utgiftsnivån - en klumpsumma - för varje förvaltning. Sedan förvaltningarna fått direktiv vidtar deras planering av den verksamhet som kan genomföras inom den tilldelade ramen. Initiativet i budgetprocessen ligger alltså på kommunens centrala nivå. Väktarnas behov av information är mycket litet i den här modellen. Nivåbudgetering innebär viss decentralisering av makt och ansvar. Modellen ger väktarna mer inflytande över verksamhetens totala omfattning. Samtidigt reduceras deras inflytande över verksamhetens detaljer. I de två tidigare metoderna - expansions- och styrbudgetering - byggde styrningen på att man genom planering och budgetering sökte inteckna framtiden. Med nivåbudgetering sker styrningen istället genom 'historiska' tekniker som bokslut, prestationsanalyser och utvärderingar Brunsson 1986:126). Nivåbudgetering påminner alltigenom om rambudgetering, som beskrivits ovan. Enligt Brunsson har rambudgeteringen inte genomförts fullt ut då väktarna inte lyckats distansera sig från förkämparna. Istället för att enbart sätta ekonomiska ramar har väktarna hemfallit åt att i detalj granska och diskutera förkämparnas budgetförslag. Det är, menar Brunsson, ett uttryck för att väktarna inte litar på andra styrtekniker än de framtidsinriktade (Brunsson 1986:127).

Budgettyper: en kritik

Brunssons typologi är en renodling. Därmed avses att verklighetens budgetprocesser är mer sammansatta och kan låna drag av olika modeller. De tenderar emellertid att likna någon av typerna. Indelningen är således en idealtypisk konstruktion. Frågan är emellertid om vi verkligen har att göra med tre idémässigt åtskiljbara kategorier. I samtliga fall är budgeten ett otillräckligt instrument för att hejda den önskade expansionen. Styrningen fungerar alltså inte som särskiljande

eller diskriminerande faktor. Den centrala frågan blir därmed varför väktarna hela tiden misslyckas.

För att budgetspelet skall fungera krävs inte bara att det finns åtminstone två spelare. De måste också agera som väktare och förkämpar (Wildavsky 1975:8). Styrning förutsätter inte bara förmåga utan också vilja. I expansionsbudgetering saknas i realiteten väktare. De som skall vara väktare är ju överens med förkämparna om att expansionen bör fortgå. Frågan är bara i vilken takt. En radikal och rationell lösning i syfte att dämpa den kommunala tillväxten borde därför inte inriktas på väktarnas bristande förmåga utan på deras bristande vilja att hålla tillbaka utgifterna. En sådan lösning skulle förmodligen ha krävt en drastisk förändring av maktrelationerna i budgetprocessen. Övergången till styrbudgetering handlade dock ensidigt om att stärka väktarnas förmåga att handla rationellt med ökad kunskap. Det är ingen 'radikal' förändring av budgetarbetet.

Uppenbart är emellertid att rationalismen som *norm* spelat stor roll för utvecklingen. Med ökande resursknapphet har kraven på ett rationellt budgetarbete ökat. Samtidigt har utbudet av 'rationella' lösningar och tekniker varit stort. Vid mitten av 1970-talet när den mest rationalistiska metoden - programbudgeteringen - slog igenom hade kommunsammanslagningarna just avslutats. Kommunerna kunde bära en utökad administrativ apparat. De hade den professionella kompetens som den ökande planeringen fordrade. I detta avseende verkar övergången från expansions- till styrbudgetering mest handla om en förskjutning i termer av teknisk rationalitet - eller rentav 'rationalistisk retorik' (Lundquist 1992:185). Styrbudgeteringen framställer expansionsbudgeteringens resultat som valt med större omsorg, kunskap och information. Någon avgörande förändring av relationen mellan (svaga) väktare och (starka) förkämpar är det inte fråga om. Styrbudgeteringen motsvarar bara bättre *bilden* av vad budgetering handlar om - att medvetet styra utvecklingen efter uttalade mål. Modellen rättfärdigar vad väktare och förkämpar gör i omvärldens ögon, men utan att förändra något i sak.

Övergången från expansions- till styrbudgetering motsvarar den 'institutionella' synen på organisationsförändring som betonar omgivningens betydelse. Å ena sidan sätter den egna organisationens värderingar gränser. Å andra sidan beskärs handlingsutrymmet också av omgivningens uppfattningar om vilka förändringar som är acceptabla

eller önskvärda. Organisationer kan förändras genom medvetna beslut men reformen är bara uttryck för en idémässig anpassning till nya idéer om hur saker och ting bör göras, i det omgivande samhället. På det viset motsvarar och uppfyller organisationen hela tiden omvärldens krav och förväntningar på ett korrekt beteende. Större förändringar än så kräver, enligt det institutionella perspektivet, ett betydande mått av maktkoncentration (Brunsson och Olsen 1990, kap. 1 och 12).

Den institutionella synen på organisationsförändring är besläktad med den beslutsteoretiska riktning som brukar benämnas marginalism eller inkrementalism. Man brukar säga att inkrementalism har en konservativ verkan. Det är svårt att inkrementalistiskt åstadkomma radikala beslut då utgångspunkterna alltid är det tillstånd som faktiskt föreligger (Lundquist 1992:171).

Aaron Wildavsky är den som framför andra utvecklat den inkrementella beslutsmodellen för budgetprocesser. I en klagörande artikel från 1979 argumenterar Wildavsky tillsammans med Dempster för nödvändigheten att skilja mellan metod- och processinkrementalism. Metodinkrementalism avser själva problemlösningen och framställs på följande sätt:

"...if the method results in serious consideration of many alternatives far from those that exist (that is, involving large changes) the method could reasonably be called non-incremental." (Dempster and Wildavsky 1979:372)

Däremot handlar processinkrementalism om deltagarnas relationer:

"... an incremental process is one in which the relationships between actors are regular over a period of years, and a non-incremental process is one in which this relationship is irregular." (Dempster and Wildavsky 1979:375)

Distinktionen mellan metod- och processinkrementalism sprider ljus över varför styrbudgeteringen misslyckades. Enligt Brunsson berodde det på väktarnas oförmåga att distansera sig från verksamheterna och dess representanter. Styrningsambitionerna till trots fortsätter budgetarbetet att vara en segdragen förhandlingsprocess med ett stort antal inblandade aktörer. I detta sammanhang bör emellertid också själva metodens betydelse uppmärksammas. I styrbudgeteringen skall väktarnas hand-

lingsförmåga stärkas med hjälp av detaljerad information. Men också förkämparna drar nytta av den informationen. Med bättre kunskaper kan förkämparna stärka sina argument och åskanden. Resultatet blir att den helt övervägande delen av verksamheten mycket snart betraktas som väl motiverad och oundgänglig. Väktarna pressas tillbaka in i rollen av defensiva granskare, upptagna av detaljer och oförmögna att ifrågasätta annat än mindre delar och fragment. Någon granskning av helheten kommer aldrig till stånd. Trots att styrbudgeteringen skall främja ett rationellt och synoptiskt budgetarbete för den i motsatt riktning.

Styrbudgeteringens strävan efter rationalitet har kritiserats för bristande realism (Wildavsky 1975). Modellen ställer orimligt höga krav på beslutsunderlagets kvalitet och deltagarnas mål-medelrationalitet. Beslutsfattarna förmår inte hantera ett stort antal alternativ och informationsöverskottet gör förenklingar och tumregler nödvändiga. Resultatet blir ett inkrementellt förfarande i syfte att underlätta "the enormous burden of calculating" (Wildavsky 1964:155).

Sammanfattningsvis kan sägas att Brunssons två första modeller inte utgör två separata budgettyper. De är snarare att betrakta som varianter på ett och samma tema, svaga väktare. I det första fallet - expansionsbudgetering - finns det egentligen inga väktare; den grundläggande konflikten mellan väktare och förkämpar saknas. I det andra fallet - styrbudgetering - begränsas väktarnas styrförmåga av metodens komplexitet som tvärtom stärker förkämparnas ställning.

Medan expansions- och styrmodellerna alltså tenderar att glida ihop utgör nivåbudgetering, åtminstone i ett avseende, ett avsteg från dessa budgetmodeller. Som Brunsson helt riktigt visar innebär övergången till nivåbudgetering en maktförskjutning till väktarnas fördel. Men trots sina förstärkta positioner misslyckas väktarna återigen. Varför? Än en gång pekar Brunsson på styrkeförhållandena i budgetprocessen. Starka väktare är med all sannolikhet ett nödvändigt villkor för att åstadkomma radikal nedskärning eller omfördelning. Men det är inte ett tillräckligt villkor. Till Brunssons resonemang kan ytterligare en förklaring fogas. Den handlar om att nivåbudgetering till sin natur är inkrementell. Följande citat ger vägledning om vad som skall förstås med en inkrementell metod.

"One knows whether a method of budgetary problem-solving is or is not incremental, then, by whether or not decision making focuses around the existing base..." (Wildavsky 1979:372).

Erfarenheten visar att när kommunledningen fastställer budgetramarna sker det nästan undantagslöst med den rådande utgiftsnivån som referenspunkt. Skälet till detta är dels att en stor del av resurserna är låsta av tidigare beslut och åtaganden, dels att fördelningen inte har sin grund i klart formulerade och bestämda principer. Därmed blir metoden ogenomskinlig. Aktörerna i budgetprocessen förstår inte systemets uppbyggnad och kan därför varken försvara eller ifrågasätta det fullt ut. Mer än något annat är det osäkerheten kring de egentliga fördelningsgrunderna som driver vaktarna att "studera och diskutera förkämparnas detaljerade förslag" när ramarna skall fastställas (Brunsson 1986:127). Speciellt känbar blir avsaknaden av tydliga fördelningsprinciper när det är nödvändigt att prioritera. När annan vägledning saknas tvingas aktörerna ta sin tillflykt till existerande anslagsnivåer.

Vad krävs då för att åstadkomma radikal förändring? Wildavsky själv menar att det är mycket svårt att genomdriva förändring. Anledningen till det är framförallt att det inkrementella budgetförfarandet dämpar konfliktnivån i budgetprocessen. Enighet har ett värde i sig och även om den inkrementella budgetmetoden inte fyller rationella budgetkrav, så fyller den åtminstone ett politiskt syfte, att nå enighet. Eventuell oenighet gäller inte den en gång fastlagda fördelningen utan koncentreras till mindre förändringar. Större omläggningar av budgetprocessen skulle hota den bräckliga enigheten. Wildavsky går så långt att han hävdar att större förändringar av budgetprocessen inte kan åstadkommas med mindre än att också det politiska systemet självt "of which the budget is but an expression", förändras (Wildavsky 1964:131). Budgeten är, poängterar Wildavsky, bara ett uttryck för detta system eller de makt- och inflytanderelationer som råder mellan olika aktörer. Det innebär självfallet att det finns ett starkt samband mellan organisatoriska förhållanden i vid mening och hur budgetbeslut fattas; skall de senare ändras måste först organisationen förändras (Wildavsky 1964:131-133). Det är just på det viset som behovsbudgetering vuxit fram bland de svenska kommunerna. Det är kommuner vilka infört en helt ny organisa-

tion, nämligen kommundelsnämnder, som har varit först med att införa behovsbudgetering. Det tyder på att utvecklingen mot behovsbudgetering inte i första hand är problemdriven; den har istället drivits fram av den 'lösning' som kdn-organisationen inneburit.

Oavsett hur det förhåller sig på den punkten så bryter övergången till behovsbudgetering på ett avgörande sätt mot beskrivningen av tidigare kommunal budgetutveckling. Behovsbudgetering handlar inte om marginella maktförskjutningar inom en i grunden oförändrad organisation. Som kommer att framgå i nästa kapitel förutsätter behovsbudgetering en grundläggande förändring av budgetaktörernas makt- och ansvarsförhållanden. En sådan genomgripande förändring av budgetarbetet kan bara ske - om vi skall tro Aaron Wildavsky - i anslutning till en vittomfattande organisatorisk förändring.

Behovsbudgetering

Syftet med detta kapitel är att precisera behovsbudgeteringens grundläggande idéer. Avsikten är att teckna en bild av behovsbudgetering i renodlad form.

I ett avseende är behovsbudgetering ett olyckligt begrepp. Vad är det vi intuitivt föreställer oss när vi hör att resurser fördelas efter behov? Jo, att det finns en uteslutande källa av resurser som kan användas för att möta varje upptänkligt önskemål. Om så vore fallet, dvs att resurserna saknade begränsning, skulle all budgetering vara överflödig. Budgetering handlar ju om att hushålla med knappa resurser. I själva verket är just det faktum att resurserna tryter ett viktigt skäl till att de aktuella kommunerna funnit det nödvändigt att förändra sin resursfördelning. Fördelningen sker sålunda med starka resursrestriktioner. I många fall går förändringen mot behovsorienterad fördelning också hand i hand med omfattande nedskärningar. När man nu talar om behovsorienterad fördelning avses således inte en planeringsform som syftar till att tillgodose alla tänkbara behov. Mer korrekt är att beskriva reformen som ett försök att fördela prutningar på ett 'rättvist' sätt mellan kommuninvånarna.

Budgetmetoder utvecklas inte av en slump. Det är uppenbart att metoder för resursfördelning och ekonomistyrning sammanhänger med den organisatoriska kontext vari de utvecklas och tillämpas. Den organisatoriska utformningen inverkar i hög grad på valet av budgetmodell. Rent empiriskt kan vi konstatera att det finns ett sådant band mellan kommundelsorganisation och behovsbudgetering. De kommuner som varit först med att utveckla och pröva behovsbudgetering är alla kdn-kommuner. I dessa kommuner upptäckte man tidigt att traditionella budgetmetoder inte var förenliga med den nya organisationen. Organisationsförändringen ledde till att bristerna med det gamla fördelnings-systemet förstärktes samtidigt som nya problem tillkom. Ett problem som kdn-organisationen gav upphov till rör kommundelspolitikernas roll i budgetarbetet. Traditionell budgetering, liksom program- och nollbas-

budgetering, bygger på att kommunens verksamhet är indelad i sektorer, exempelvis skola, barnomsorg och kultur. Med kommunaldelsreformen fick kommunaldelsnämnderna ett sektorsövergripande ansvar. Det betydde att det var kommunaldelsnämnderna som inom sitt geografiska område skulle fatta beslut om den sektorsvisa fördelningen. I många kommuner upptäckte man snart att kommunaldelsnämndernas möjlighet att fatta egna prioriteringsbeslut i realiteten var kraftigt beskurna. Det berodde på att fördelningen från centralt håll precis som tidigare byggde på de olika sektorernas kostnader och prestationer. Anpassningen till den nya organisationen skedde enbart genom att man i ett andra steg delade upp sektorsanslagen efter hur stor andel av servicen som producerades i de olika kommundelarna. Budgetens höga detaljeringsgrad och dess sektorsindelning gav knappast något utrymme för kdn-politikerna att träffa egna val. Deras politiska roll och funktion kom därmed att ifrågasättas.

Även på kommunledningsnivå innebar kdn-organisationen nya problem. Det visade sig mycket snart att den tidigare sektoriserade budgetmodellen inte passade en geografiskt indelad organisation. Frågan man ställde sig var vilka principer som, istället för sektorer, kostnad och prestation, skulle styra fördelningen till kommunaldelsnämnderna. Hur skulle den ekonomiska ramen för respektive kommundel fastställas?

I flertalet kdn-kommuner har man nått fram till samma lösning på dessa problem. I dessa kommuner har man infört, eller planerar för, behovsbudgetering. Behovsbudgetering i en kdn-organisation innebär kortfattat att fördelningen till kommundelarna skall ske med utgångspunkt i deras befolkningsunderlag och andra socioekonomiska och geografiska förutsättningar för att producera service. Den centrala kommunledningen beslutar vilka behov av kommunal service som fördelningen skall omfatta samt hur de olika behoven skall prioriteras sinsemellan. Beroende på hur befolkningens behovsstruktur ser ut i olika kommundelar fastställer ledningen sedan en ekonomisk ram för respektive kommundel. I anslagen till nämnderna tas också hänsyn till att förutsättningarna att producera samma slags service kan variera mellan kommunens olika delar. Servicekostnaderna kan t ex påverkas av befolkningstätheten i kommundelarna.

De aktuella budgetförändringarna i kdn-kommunerna handlar emellertid om mer än att bara ändra budgetens fördelningsprinciper. De förhoppningar och mål som finns knutna till kdn-reformen ställer vissa krav

på budgetmodellernas utformning. För att mål om ökad lokal anpassning och effektivare resursförbrukning skall uppnås fordras att kommunbidraget utbetalas samlat i 'en påse' till den enskilda kommundelen, utan bindning till olika sektorer. Det skall således stå kommundelsnämnden fritt att göra omdisponeringar mellan olika verksamheter. Den grundläggande tanken bakom strävandena efter lokal anpassning är ju att det finns olikheter i kommundelarnas möjligheter och förutsättningar att bedriva service. Serviceåtgärderna måste kunna anpassas till dessa skillnader eller variationer.² På kommundelsnivå sker sedan sektorsfördelningen enligt samma principer som tidigare tillämpades på central nivå. Fördelningen till de olika sektorerna baseras på deras kostnader och prestationer.

Behovsbudgetering har alltså växt fram som en metod för resursfördelning i geografiskt decentraliserad verksamhet. Sådan verksamhet finns i alla kommuner. På exempelvis skolans område fördelas pengarna från kommunen centralt till olika rektorsområden. Vidare har många kommuner organiserat den sociala verksamheten i distrikt. Det är inte heller helt ovanligt att resursfördelningen till verksamheter med sådana administrativa gränser har inslag av behovsbudgetering. Det är dock viktigt att påpeka att en rent geografisk organisation, som t ex kommundelsnämnder, inte är en nödvändig förutsättning för behovsbudgetering. En sådan organisation gör det lättare att tillämpa metoden i vissa delar genom att knyta den till exempelvis variationer i områdenas demografiska och sociala struktur. Av detta bör vi dock inte dra slutsatsen att kdn-organisationen också är den ideala organisationsformen för behovsbudgetering.

Det sätt på vilket behovsbudgetering tillämpas i kdn-organisationer tar fasta, *inte* på den enskildes behov av kommunal service, utan på servicebehovet hos olika befolkningsstrata. Men varför stanna vid att identifiera olika behovsgrupper, exempelvis förskolebarn eller pensionärer? Varför inte ta steget fullt ut och fördela kommunens resurser utifrån bedömningar av de enskilda medborgarnas behov? Med den marknadsorientering som kännetecknat den kommunala utvecklingen under 1990-talets första år är det frågor som alltfler kommuner ställer. Marknadsorienteringen innebär nämligen att många administrativa gränser luckras upp. Så

² En ökad lokal anpassning ger därför utrymme för att lika fall behandlas olika.

innebär t ex det fria skolvalet att föräldrar och elever får välja skola inom (och kanske utom) kommunen med stöd av en kommunal 'skolpeng' som följer eleven. Därmed raderas skolornas administrativt bestämda upptagningsområden ut och ersätts med vad som kan kallas spontana upptagningsområden (Moen 1993:3,10). När det är individens bedömning som styr valet av skola uppstår helt nya krav på planering och resursfördelning. I de flesta fall är det skolpengen som blivit grunden för planering och resursfördelning. Frågan hur den skall beräknas liksom frågan om den skall vara enhetlig eller differentierad återstår att besvara i många kommuner. Också bland de ivrigaste förespråkarna för en marknadsorientering av den kommunala verksamheten är det en vanlig uppfattning att de offentliga insatserna även i framtiden bör innehålla reglerande och utjämnande inslag. För många framstår därför ett system med olika ersättningsnivåer till olika barn som det mest tilltalande förslaget. Det betyder att man måste finna kriterier för att bedöma elevernas förutsättningar och behov. Kommuner som går i denna riktning kommer med stor sannolikhet att inspireras av behovsbudgetering. Kanske är det i ett system där resursförbrukningen bestäms på individnivå, som behovsbudgetering har bäst förutsättningar att utvecklas i enlighet med sina grundläggande idéer?

De idéer som ger behovsbudgetering dess särprägel kan ställas samman till tre komponenter. Behovsbudgeteringens tre hörnstenar kallar jag (i) *objektivitet*, (ii) *transparens* samt (iii) *rollfördelning*. De har det gemensamt att de syftar till att skapa tydlighet i budgetprocessen. Objektivitet rör de indikatorer eller kriterier som används för att mäta medborgarnas behov. Dessa indikatorer är objektiva under förutsättning att de inte kan manipuleras eller styras av kommunens serviceorganisation; de skall alltså vara oberoende av hur verksamheten administreras. Med transparens avses att det skall finnas ett klart och tydligt samband mellan de behovskriterier som används och det servicebehov de avser mäta. Den tredje komponenten, rollfördelning, handlar om relationerna mellan budgetprocessens olika aktörer. Genom att noga definiera aktörernas roller - och därmed deras makt och ansvar - syftar behovsbudgetering till att åstadkomma klara prioriteringar.

* Behovsbudgetering är i några avseenden besläktad med andra budgetmodeller. Genom att utgå från befintliga resurser har den rambudgetens karaktär och syftar liksom nollbasbudgetering till att ifrågasätta en gång

givna anslag från grunden. Skillnaderna är emellertid större än likheterna. I det följande skall jag närmare beskriva de tre komponenter som tillsammans konstituerar behovsbudgetering. Som framställningen kommer att visa utgör behovsbudgetering en i principiellt hänseende så djupgående förändring att den kan kallas radikal.

Objektivitet

En övergång från prestations- och kostnadsbudgetering till behovsbudgetering innebär ett byte av fördelningsprinciper. Principskiftet betyder att man inte längre utgår från verksamheter utan knyter fördelningen till medborgarnas servicebehov. Kravet på objektivitet riktas mot kriterierna för resursfördelningen.

För att vi skall kunna tala om kommunens fördelning av resurser som behovsstyrd kan vi ställa upp några enkla krav. Fördelningen av befintliga resurser skall givetvis baseras på medborgarnas behov av kommunal service. För att uppfylla det kravet måste de faktorer eller kriterier som används för att mäta medborgarnas servicebehov vara objektiva. Därmed avses att de inte skall vara beroende av den kommunala serviceapparaten, dess uppbyggnad, kostnader och prestationer. Kriterierna skall istället handla om egenskaper hos befolkningen eller dess sammansättning. Därigenom får man kriterier som 'ligger fast' och inte är möjliga att påverka på administrativ väg. Exempel på sådana objektiva egenskaper är andelen människor i viss ålder eller andelen låginkomsttagare. Däremot är faktorer som genomsnittskostnad per daghemsbarn, eller antal personer som står i kö för en viss service, påverkbara. De varierar med ambitionsnivån, dvs servicens utbyggnadsgrad och kvalitet, och effektiviteten i verksamheten. Kriterier av detta slag kan också bli föremål för administrativ manipulation. Så kan t ex köer förlängas eller förkortas genom att reglerna för vem som är behörig att stå i kö definieras om.

Med ett vetenskapligt språkbruk kan sägas att kravet på objektivitet handlar om reliabiliteten i mätningarna av medborgarnas servicebehov.

Mätningarna är reliabla om de utförs på ett korrekt sätt, är tillförlitliga och inte kan manipuleras.

Transparens

Behovsbudgetering är klar och skarp i sin principorientering. Modellens mest karakteristiska drag är just dess tydlighet och stringens. Fördelningen skall bygga på ett fåtal klara principer. Logiken skall vara enkel och kunna förstås av alla. Kravet på transparens riktas, liksom kravet på objektivitet, mot kriterierna för resursfördelningen.

Med transparens eller genomskinlighet, avses att det skall finnas ett lättförståeligt samband mellan en viss verksamhet och de faktorer som används för att uppskatta behovet av denna service. Det räcker inte med att man kan påvisa exempelvis ett statistiskt samband mellan den befintliga utgiftsstrukturen och behovskriterierna. Sambandet skall också kunna ges en logisk och meningsfull tolkning. Sambandet mellan skolans behov av resurser för hemspråksundervisning och andelen barn med invandrarbakgrund kan tjäna som exempel här. Det är inte bara så att skolans kostnader för hemspråksundervisning samvarierar med andelen invandrarbarn och antalet nationaliteter de representerar. Vi förstår också ganska enkelt varför det förhåller sig så.

Medan kravet på objektivitet gäller reliabiliteten i mätningarna, avser kravet på transparens deras validitet. Begreppet validitet används i vetenskapliga sammanhang för att beskriva mätningarnas relevans. Validitet handlar om att de mått som används verkligen mäter det avsedda fenomenet.

Transparenta fördelningskriterier leder till att tanken eller meningen bakom fördelningen blottläggs. Fördelningen blir begriplig i termer av fördelningsprinciper. Var och en skall kunna förstå på vilka grunder fördelningen baseras. Därigenom skiljer sig behovsbudgetering på ett markant sätt från kostnads- och prestationsbaserade modeller där fördelningen till stor del bygger på tidigare års anslag och i den bemärkelsen är historiskt betingad.

Modellens genomskinlighet är av avgörande betydelse ur rättvisesynpunkt. När alla kan förstå varför anslagen varierar mellan kommundelarna kommer resursfördelningen att betraktas som rättvis och vinna acceptans. Genomskinligheten, tillsammans med att modellen skapar tydliga och klara roller i budgetarbetet, utgör behovsbudgeteringens legitimitetsskapande grund.

Kravet på transparens rymmer en paradox. För att fördelningen skall vara genomskinlig krävs att den bygger på ett fåtal, enkla principer. Att fördelningen uppfattas som rättvis och vinner acceptans beror till stor del på detta. Samtidigt är det en förutsättning för modellens acceptans att de centrala politikerna är lyhörda och i fördelningen tar fasta på krav och synpunkter från medborgarna och från andra aktörer i det lokalpolitiska systemet. För att ta hänsyn till dessa krav måste modellen byggas ut och specificeras med nya behovskriterier. Genom att på så sätt förbättra modellens validitet ökar rättvisan i fördelningen. Häri ligger motsättningen. Om rättvisekraven ges stort utrymme kommer modellen mycket snart att fyllas av detaljer. Den blir överlastad och komplicerad. Därigenom förlorar den i genomskinlighet och löper risken att uppfattas som obegriplig och orättvis.

Att vi kan tala om objektiva och transparenta mått på servicebehov betyder inte att det är självklart vilka behovsindikatorer som skall användas. Vilka behov man väljer att ta hänsyn till och hur stor vikt man tillmäter olika indikatorer är *alltid* politiska frågor.

Rollfördelning

En övergång till behovsbudgetering har avgörande betydelse för maktfördelningen i budgetprocessen. Metoden innebär en dramatisk förstärkning av väktarna, både med avseende på deras styrka och antal.

Med behovsbudgetering sammanfattas fördelningsproblemet i två frågor till kommunens ledning: vilka behov skall modellen omfatta och med vilken vikt? Det är sålunda väktarna och uteslutande väktarna som fattar de övergripande prioriteringsbesluten. Med Wildavskys terminologi kan sägas att behovsbudgetering förlägger prioriteringsbesluten utanför

budgetspelet. För att det skall vara fråga om ett spel fordras minst två slags roller. Men i behovsbudgeteringens inledande skede finns bara ett slags aktörer - väktare. Därmed blir prioriteringarna aldrig föremål för förhandling mellan väktare och förkämpar. Det betyder emellertid inte att diskussionerna och förhandlingarna kring prioriteringsbesluten helt försvinner. Sinsemellan kan väktarna förhandla om vilka servicebehov som bör prioriteras och med vilken vikt. När det uteslutande finns väktare kring bordet ändrar förhandlingarna karaktär. De kommer i mindre utsträckning än tidigare att präglas av administrativa överväganden och bindningar till den befintliga serviceapparaten. Därigenom kan väktarnas skilda partipolitiska och ideologiska hållningar ges ökat utrymme i debatten kring prioriteringsbesluten. På så sätt bidrar behovsbudgetering till att lyfta fram och renodla politiken i budgetprocessen.

För att prioriteringsbesluten skall kunna översättas i ett fåtal enkla fördelningsprinciper måste kommunledningen ta hjälp av ekonomikontorets tjänstemän. Experter spelar en betydelsefull roll i behovsbudgetering. Metoden ställer stora krav på den centrala förvaltningens administrativa kompetens. Metoden fordrar för det första god kännedom om befolkningen, dess sociala, ekonomiska och demografiska sammansättning. Man arbetar med ett omfattande statistiskt underlag som kontinuerligt uppdateras. Vidare krävs både analytisk förmåga och ett betydande mått av kreativitet för att omvandla kommunledningens fördelningspolitiska ambitioner till konkreta, objektiva och transparenta behovskriterier.

Under senare år har det funnits en utbredd misstro mot samhällsplanering i stort. Behovsbudgetering utgör ett brott i det avseendet. Metoden understryker planeringens betydelse och bygger på stark tilltro till dess förmåga. Viktigt att påpeka i detta sammanhang är att den ökande planeringen syftar till att stärka väktarna. Behovsbudgeteringen ger således inte experterna någon självständig roll. De tjänar inte heller några klientintressen. Experternas uppgift är att stödja väktarna. Det sker framförallt på två sätt: För det första skall experterna genom mer information och mer kunskaper förbättra de centrala politikernas beslutsunderlag. För det andra spelar de en betydelsefull roll i ledningens styrning av verksamheten. Behovsbudgetering innebär nämligen att styrningen ändrar karaktär. Budgeten används inte längre för att

detaljreglera verksamheten. Styrningen blir istället resultatorienterad. För det ändamålet måste de centralt placerade experterna utveckla nya instrument för uppföljning och utvärdering.

I kdn-kommuner skapar behovsbudgetering goda förutsättningar för resultatorienterad styrning. Metoden syftar till att utjämna eventuella skillnader i kommundelarnas förutsättningar att producera service. Annorlunda uttryckt blir kommundelarnas serviceproduktion en 'tävlan' på lika villkor. Därigenom ökar möjligheterna att jämföra kommundelarnas prestationer. Ur styrningssynpunkt är fördelarna med ett sådant system uppenbara. Det ger kommunledningen möjlighet att identifiera de mer, likväl som de mindre, effektiva produktionsenheterna. Från de förra kan ledningen hämta idéer om hur produktionen kan effektiviseras. Mot de senare kan de skärpa de ekonomiska kraven.

I den kostnads- och prestationsbaserade modellen hade kdn-politikerna dubbla roller. Det övergripande ansvaret för att balansera kommundelens budget gav dem en väktarroll i förhållande till den egna kommundeförvaltningen. Samtidigt fungerade de som förkämpar i relation till den centrala kommunledningen. I den rollen var uppgiften att kräva mer pengar och mer verksamhet till den egna kommundelen. Behovet av mer pengar motiverades ofta med att förutsättningarna att producera service i just i deras kommundel var sådana att de krävde högre anslag.

Behovsbudgetering ger kommundeförpolitikerna fria händer att föra över pengar från en verksamhet till en annan. Därigenom får de en reell möjlighet att prioritera och träffa egna val. Det betyder att deras roll blir politisk meningsfull samtidigt som de stärks i egenskap av väktare. Som förkämpar däremot innebär behovsbudgetering ett näst intill totalt avväpande. Med en resursfördelning som baseras på kommundelarnas befolkningssammansättning och varierande förutsättningar att producera service kan de inte längre hävda att fördelningen är orättvis. Lite tillspetsat kan sägas att behovsbudgetering minskar risken för kverulans från kommundelarnas sida kring resursfördelningen.

I detta sammanhang bör påpekas att kdn-organisationen bjuder vissa problem när det gäller att genomföra behovsbudgeteringens idéer fullt ut. Målen för kdn-reformen är nämligen inte helt förenliga med de krav som behovsbudgeteringen ställer. Till argumenten för en inomkommunal decentralisering, av det slag som kommundeförorganisationen är exempel på, hör att den förväntas leda till en förbättrad anpassning av organisa-

tion och verksamhet till lokala behov (Montin 1993:5). För att det målet skall realiseras fordras att kommunalnämnderna ges långtgående befogenheter och ansvar visavi den centrala kommunledningen. Samtidigt bygger behovsbudgetering på en stark central styrning. Det är en förutsättning för att kommunledningens övergripande prioriteringar verkligen skall slå igenom i den slutliga resursfördelningen. Kdn-kommuner som inför behovsbudgetering måste finna en lämplig avvägning mellan målet om lokal anpassning å ena sidan och kravet på stark centralstyrning å andra sidan. Avvägningen kan beskrivas som en balansgång mellan mål- och resultatstyrning. Målen för verksamheten fastställs på central nivå. Kommunalnämndernas uppgift blir att finna och utveckla medlen för att uppnå de centralt satta målen. För att kdn-politikerna skall kunna träffa självständiga val måste medelsutrymmet vara stort. På motsvarande sätt beror den centrala ledningens styrningsmöjligheter på deras förmåga att formulera konkreta mål som inte lämnar alltför stort utrymme för tolkningar.

Sammanfattningsvis innebär behovsbudgetering en renodling och förstärkning av väktarnas roll. Den ger samtliga politiker i kommunen en tydlig och klar väktarfunktion i budgetprocessens alla skeden. I kdn-kommuner betyder behovsbudgetering att man får två nivåer av starka väktare, dels de centrala politikerna, dels kommunalpolitikerna. Den klara och tydliga rollerna möjliggör klara prioriteringar.

De tre komponenter som beskrivits ovan skall tillsammans utmynna i en resursfördelning som uppfattas som rättvis och legitim. Metoden skapar förutsättningar för politikerna att fatta klara prioriteringsbeslut. Makten över resurserna hamnar där den rimligtvis hör hemma - hos kommunens politiska ledning. Objektiviteten i metoden leder till att de centralt beslutade fördelningsprinciperna tillämpas enhetligt och precist. Därmed minimeras risken för godtycklighet i fördelningen. Samtidigt betyder metodens genomskinlighet att fördelningsgrunderna blir synliga. Budgetresultatet kan direkt härledas till de grundläggande principerna för resursfördelningen. I dessa delar skiljer sig behovsbudgetering på ett avgörande sätt från tidigare budgetmetoder där den slutliga resursfördelningen ofta var ett förhandlingsresultat, präglad av kompromisser och hänsynstaganden och där förhandlingarna till stor del ägt rum bakom lyckta dörrar.

Föreställningar om rättvisa spelar alltså en avgörande roll i behovsbudgetering. Det är i sig inget nytt. Som vi sett i tidigare budgetmodeller bygger budgetaktörernas acceptans av fördelningen på att den uppfattas som rättvis. Rättvisa är ett relativt begrepp. Det handlar om jämförelse. Med behovsbudgetering förändras själva grunden för vad som är rättvist. I den prestations- och kostnadsbaserade modellen avsåg frågan om rättvisa dels fördelningen mellan olika verksamheter, dels årets tilldelning i förhållande till tidigare år. Diskussioner om det rättvisa i fördelningen kom därigenom att handla om hur väl olika verksamhetsföreträdare lyckats tillgodose sina intressen i spelet om kommunens resurser. Behovsbudgetering lägger istället frågan om rättvisa 'utanför' budgetprocessen. Som jag tidigare beskrivit innebär behovsbudgeteringens klara och tydliga fördelning av makt och ansvar att de centrala politikerna på förhand, dvs innan den egentliga budgetprocessen sätter igång, beslutar vilka av medborgarnas behov av kommunal service som skall tillgodoses samt hur dessa behov sinsemellan skall prioriteras. Det betyder att de övergripande prioriteringsbesluten aldrig blir föremål för förhandling i budgetprocessen. De ligger fast och sätter ramarna för budgetarbetet. Rättvisebegreppet får därmed en helt ny innebörd. Det handlar inte längre om de olika budgetaktörernas förmåga att göra sina röster hörda utan relateras istället till sociala behov i det omgivande samhället. Diskussioner om rättvisa kommer därigenom att handla om resursfördelningen verkligen avspeglar befolkningens servicebehov. I kommuner med kommunalnämnder blir den centrala frågan om kommunledningen på ett rättvist sätt förmått ta hänsyn till att den sociala behovsstrukturen varierar mellan kommunens olika delar.

Tillsammans fångar de ovan beskrivna komponenterna behovsbudgeteringens idéer. Som vi redan sett är budgetprocesser sällan så renodlade i verkligheten. I vad mån behovsbudgeteringens idéer förverkligas är en empirisk fråga. I det följande kapitlet beskrivs och värderas tolv kommuners budgetmodeller. Värderingen tar fasta på fördelningsprincipernas objektivitet och transparens samt i vad mån modellernas utformning stödjer en tydlig och klar rollfördelning i budgetprocessen. Modellernas utformning är naturligtvis beroende av deras organisatoriska sammanhang. Bedömningen av kommunernas budgetmodeller sker därför i ljuset av de restriktioner som kommunalsorganisationen lägger.

Frågan om modellerna utmynnar i en resursfördelning som uppfattas som rättvis och legitim kan jag inte ta ställning till i detta skede. För att belysa den fordras en inträngande undersökning av ett mindre antal kommuner som tillämpat behovsbudgetering under en längre tid.

Behovsbudgetering i praktiken

Undersökningens relevans

Mitt syfte är att klarlägga i vad mån behovsbudgetering som den tillämpas i kdn-kommuner utgör en radikal förändring i förhållande till tidigare budgetmetoder. För det ändamålet har jag bedömt det som mest fruktbart att enbart studera kommuner med heltäckande kommunalorganisation.³

Idag är intresset för behovsbudgetering mycket stort, även utanför kretsen av kdn-kommuner. Behovsbaserade modeller vinner fotfäste också i kommuner med andra organisatoriska lösningar. Bakgrunden till det pågående reformarbetet kan också återföras på några förhållanden och utvecklingsdrag av generell karaktär.

I ekonomiskt avseende har den kommunala sektorns tillväxt inte bara stagnat utan också vänts i sin motsats under senare år. Det beror åtminstone delvis på ett allmänt försämrat ekonomiskt klimat som i sin tur skärpt kraven på kommunernas ekonomistyrning. Samtidigt har statens bidragssystem till kommunerna förändrats. Staten har gått från ett system med i huvudsak detaljreglerade bidrag till ett system med mera generella bidrag.⁴ Det har fört över fördelningsbesluten till kommunerna.

Parallellt med de förändrade ekonomiska förutsättningarna har kommunerna givits ökad frihet att utforma sin nämnd- och förvaltningsorganisation. Där det lett till att kommunen övergett den traditionella

³ Med heltäckande menas att det finns kommunalnämnder i *hela* kommunen. Kommunalnämnderna har förvaltande och verkställande uppgifter inom flera verksamheter, vanligen fritid, kultur, skola och de sociala sektorerna.

⁴ Från och med 1993 upphörde huvuddelen av de tidigare specialdestinerade bidragen till kommunerna. Något särskilt bidrag för skolan utgår inte heller längre. Det har ersatts med ett generellt bidrag för kommunal verksamhet. Varje kommun beslutar själv hur detta bidrag jämte den egna kommunalskatten skall användas.

sektorsbaserade organisationen har också tidigare metoder för resursfördelning blivit föråldrade.

Sammantaget innebär dessa utvecklingslinjer att det ställs nya krav på kommunernas ekonomistyrning. Idag är kommunerna både mer osäkra i sina framtidsbedömningar och mindre rika än tidigare. Sådana organisationer har, påpekar Aaron Wildavsky, ett stort behov av effektiv styrning och uppföljning (Wildavsky 1975:136ff). Mot den bakgrunden är det högst troligt att de modeller som nu införs i kommuner med kdn kommer att tjäna som förebilder för andra kommuner som söker efter nya budgetmodeller, oavsett hur de i övrigt är organiserade.

Material

I dagsläget finns det totalt fjorton kommuner med kommundelsnämnder i hela kommunen. Av dessa har tolv infört eller planerar att införa behovsbudgetering.⁵

Studien bygger på utredningsmaterial och budgetar från dessa tolv kommuner. Materialet har tagits fram efter telefonkontakt med ekonomichefen, eller motsvarande. Ekonomichefen har sedan hänvisat till den eller de tjänstemän som varit mest engagerade i utredningsarbetet. Min förfrågan gällde all dokumentation som på något sätt hade anknytning till den aktuella omläggningen av kommunens resursfördelningssystem. Jag var med andra ord intresserad av varje form av beslutsunderlag som kan ge en bild av budgetmodellens bakgrund, syfte och innebörd. Materialets kvalitet och omfattning varierar mycket mellan kommunerna.

Mot bakgrund av den starka koppling som finns mellan behovsbudgetering och kommunal organisering i form av kdn, berör redovisningarna också syftet med att införa denna organisation. Kommunerna redovisas i bokstavsordning.

⁵ Uppgiften har hämtats från *Kommunal uppslagsbok* utgiven 1992, samt verifierats genom telefonsamtal med de aktuella kommunerna. Kommunerna med heltäckande kdn-organisation är Ale, Borås, Bräcke, Eskilstuna, Göteborg (stadsdelsnämnder), Helsingborg (servicenämnder), Huddinge, Hudiksvall, Nacka (områdesstyrelser), Norrköping, Sandviken, Södertälje, Uppsala och Örebro. Med undantag av Ale och Bräcke har man infört eller planerar för behovsbudgetering i samtliga.

Kommunala tillämpningar

Borås

Borås kommunaldelsreform genomfördes i två etapper. Det första steget togs 1986 då fem kommundelar lades fast. De motsvarade fem tidigare kranskommuner som slagits samman med Borås så sent som år 1974. Centralorten Borås indelades i sin tur i sex kommundelar år 1992. Därmed var kommunaldelsorganisationen heltäckande. De elva kommundelarna ansvarar för administration, fritid, kultur, grundskola, barnomsorg, individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg inom sitt geografiska område.

I Borås pågår för närvarande arbetet med att utveckla en behovsbaserad modell för resursfördelning. Modellen skall omfatta samtliga verksamheter. Ambitionen är att den skall kunna införas med budgetåret 1994. Arbetet med modellen har varit intensivt. Det har bedrivits i form av en enmansutredning. På kommunstyrelsens uppdrag inledde ekonomichefen utredningsarbetet sensommaren 1992. Redan i mitten av oktober var grundprinciperna till en ny budgetmodell färdiga. De presenterades för kommunaldelsnämnder och kommunaldelskontor vid en rad möten. De synpunkter som då framfördes av politiker och tjänstemän ledde också till vissa justeringar. I slutet av mars 1993 förelåg ett förslag till ny resursfördelningsmodell. Förslaget var inte fullständigt. Verksamhetsområdena individ- och familjeomsorg samt äldre- och handikappomsorg ingick inte men skall inarbetas i det slutliga modellförslaget.⁶

Den planerade budgetreformen är bara en del av ett större förändringsarbete i Borås kommun. Det arbetet omfattar tre huvuddelar. Vid sidan av den nya budgetmodellen är det fråga om ett köp-sälj-system enligt den s k beställare-utförare-principen. I det systemet skiljs finansieringsmakten från produktionsansvaret. Både den nya budgetmodellen och köp-sälj-systemet vilar i sin tur på kdn-organisationen. De senare är nära förbundna och har samma övergripande mål. De syftar till att:

⁶ Den fortsatta beskrivningen av Boråsmodellen baseras på detta remissunderlag. Det har rubriken *Ny resursfördelningsmodell* och är daterat Borås Kommunledningskansli, 1993-03-23.

"...skapa en organisationsstruktur anpassad till medborgarnas krav på god service av hög kvalitet präglad av effektivitet, flexibilitet, decentraliserat ansvar och kostnadsmedvetande..."⁷

Köp-sälj-systemet anses nödvändigt för att fullt ut genomföra kdn-reformens intentioner. Det framgår tydligt av de riktlinjer som bildade utgångspunkt för kdn-reformens andra etapp. Den syftar till att politikerrollen skall bli klarare:

"Politikerna skall bestämma vad som skall produceras och för vem, men inte hur. Administration och produktion är förvaltningarnas uppgift."⁸

I linje härmed skall ansvar och befogenheter decentraliseras. Dessutom skall ansvaret för finansieringen skiljas från produktionsansvaret;

"Politikerna gör behovsbedömningar, lägger fast målen, skaffar resurser, upphandlar och utvärderar. Förvaltningarna producerar och utvärderas".⁹

Slutligen skall det nya köp-sälj-systemet underlätta alternativa produktionsformer. Genom att ansvaret för finansiering och 'beställning' skiljs från det direkta produktionsansvaret ökar möjligheterna, menar man, att välja andra producenter vid sidan av den traditionella kommunala organisationen.

Dessa förändringar är genomgripande. De kräver att även budgetprinciper och ekonomiska styrsystem förändras. Budgeten är en central del i det ekonomiska styrsystemet. De principer budgeten är uppbyggd kring, kommer i sin tur att påverka hur det ekonomiska styrsystemet i övrigt fungerar.

⁷ Borås kommun, Kommunledningskansliet 1993-03-23, *Ny resursfördelningsmodell*, s 1.

⁸ Ibid s 1.

⁹ Ibid s 1.

I det budgetsystem Borås tidigare använde, fördelades resurser efter facknämndernas produktionskostnader. Facknämnderna fick helt enkelt anslag för att täcka sina beräknade kostnader. Denna fördelingsmodell tillämpades även efter det att kommunalnämnderna infördes. En viss anpassning av budgettekniken till kdn-organisationen skedde dock. Kostnaderna inom facknämndernas verksamhetsområden har brutits ned efter geografiska gränser i enlighet med kdn-organisationen.

Kommunalnämndernas ramanslag har byggt på hur stor andel av kommunens totala service som de producerat. Detta sätt att fördela resurser har skapat stora problem. Från kommunalshåll har den produktionsorienterade modellen kritiserats som orättvis. Orättvisorna är av två slag. Modellen syftar till att täcka produktionskostnaderna. Det har missgynnat de nämnder som pressat ned sina kostnader och på det viset ökat effektiviteten. Systemet ger negativa effektivitetsincitament vilket inte enbart drabbar enskilda kommunalvarter utan är ett problem för kommunen som helhet. Vidare har man påtalat att kommunalnämndernas anslag påverkas av hur väl de spelat sina kort rent taktiskt gentemot kommunledningen. Systemet belönar således ett strategiskt eller manipulativt beteende. Utredarens bedömning är att kritiken varit befogad och svår att bemöta eftersom det inte klart gått att visa på vilka grunder anslagen till kommunalvarterna beräknas. I utredningen betonas starkt att en ny modell måste uppfattas som rättvis för att accepteras. Därmed måste den utformas så att det klart framgår på vilka grunder resurserna fördelas. På det viset kan skillnader i anslag mellan kommunalnämnderna förklaras och motiveras.

Den produktionsbaserade modellens brister har ytterligare förstärkts i det nya köpa-sälj-systemet. "Kommunalnämndernas huvuduppgift är inte längre att producera service," har kommunledningen strukit under, "utan att inom givna ekonomiska ramar se till att invånarnas behov av service blir tillgodosett".¹⁰ Av det skälet är den produktionsrelaterade resursfördelningen oförenlig med den nya organisationen. Fördelningen måste istället baseras på behovet av service i kommunalvarter. Fördelningen skall vara oberoende av var och i vilken form servicen produceras. Kommunalnämnderna skall inte längre ha något produktions-

¹⁰ Borås kommun, Kommunledningskansliet 1993-03-23, *Ny resursfördelingsmodell*, s 2.

ansvar. De skall istället ha "betalningsansvar" för den service invånarna erbjuds.

Tabell 1 Borås budgetmodell

| Verksamhet | Grundresurs/ målgrupp | Strukturfaktorer |
|--------------------------------|--------------------------|---|
| Administration | Samtliga invånare | Storleksindex* (100%) |
| Barnomsorg | Antal 1-9 år 90% | Antal barn 0-15 år till ensamstående föräldrar (100%). 10% |
| Fritid | Andel 10-18 år | Andel lågutbildade 25-44 år (25%). Andel barn 0-15 år med 2 utlandsfödda föräldrar (50%). Andel barn 0-15 år till ensamstående föräldrar (25%). 100% |
| Kultur | Samtliga invånare 50% | Storleksindex (100%) 50% |
| Grundskola | Antal 7-15 år 88.4%** | Andel lågutbildade 25-44 år (25%). Andel barn 0-15 år med 2 utlandsfödda föräldrar (50%). Andel barn 0-15 år till ensamstående föräldrar (25%). 10% |
| Parker och idrottsanläggningar | Antal 10-18 år 100% | |

Kommentar: Procentsatserna anger hur stor del av verksamhetsanslaget som fördelats som grundresurs respektive strukturfaktor. Procentangivelserna inom parentes anger fördelningen mellan de olika strukturkriterierna.

* För verksamhetsområdena administration och kultur har ett "storleksindex" konstruerats. Indexet är beräknat efter kommundelens invånarantal i relation till det genomsnittliga antalet invånare per kommunedel.

** Dessutom har 1.6% fördelats efter ett gleshetsindex. Faktorn som använts är andelen boende per kvadratkilometer utanför tätort med minst 500 invånare.

En utgångspunkt för arbetet med en ny resursfördelningsmodell har varit att den rådande resursfördelningen mellan olika sektorer i stort sett är riktig. Den motsvarar mål och behov inom olika verksamhetsområden. Nuvarande fördelning mellan verksamheterna har alltså inte satts i fråga. Utredningsarbetet har enbart inriktats på att finna en modell för att fördela de resurser som avsatts för olika verksamhetsområden mellan kommunalnämnderna. Det framgår dock klart av utredningsmaterialet att resurstilldelningen skall utgå som ett samlat anslag. Efter den fördelningen står det kommunalnämnden fritt att bestämma hur resurserna i nästa steg skall fördelas mellan olika verksamheter.

Modellen är alltså uppbyggd kring verksamhetssektorer. Varje sektor relateras till de åldersgrupper som servicen är avsedd för. Till varje kommunal utgår en grundresurs. Den varierar i storlek mellan kommunalnämnderna i enlighet med storleken på målgruppen som servicen vänder sig till. Behovet av service per invånare är inte detsamma i hela kommunen. Sociala förhållanden påverkar servicebehovet. Dessutom påverkas kostnaden för att producera samma service av 'yttre faktorer'. Ett exempel på en sådan yttre faktor är invånartäthet. I syfte att kompensera för detta sker omfördelning med en sk strukturresurs. Av tabellen ovan framgår vilka faktorer strukturresursen grundas på i olika åldrar. Siffrorna anger andelen resurser som fördelas efter respektive faktor.¹¹

Den nya modellen innebär en radikal omläggning av kommunens budgetarbete. För det första: Fullt utvecklade omfattar modellen samtliga verksamheter med intäkter och driftskostnader. För det andra ger modellen kommunalnämnderna fria händer att prioritera en eller flera verksamheter. För det tredje rör alla behovskriterier i modellen befolkningens sammansättning och levnadsförhållanden. Det är faktorer som är oberoende av kommunens nuvarande servicenivå. För det fjärde betonar modellen bandet mellan organisation och ekonomiska styrsystem. Modellen är en väl integrerad del av kommunens organisation. I samtliga dessa delar tonar modellen fram som en radikal förändring i praktiskt och principiellt hänseende. Mot den slutsatsen talar enbart ett förhållande. Modellen bygger på den äldre sektorsbestämda resurs-

¹¹ Som inledningsvis nämndes saknas individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg i detta förslag.

fördelningen som aldrig ifrågasatts på allvar. På kort sikt betyder det att den rådande fördelningen mellan olika sektorer bevaras. Det finns emellertid inget som hindrar att kommunledningen på längre sikt utnyttjar modellen, inte enbart till omfördelning mellan olika kommundelar, utan också till omfördelning mellan olika sektorer.

*Eskilstuna*¹²

Den nya budgetmodellen för att fördela resurser till Eskilstunas nio kommundelar togs i bruk budgetåret 1993. Modellen omfattar resurserna till kommundelens administration, barnomsorg, grundskola, kultur/fritid, individ- och familjeomsorg samt äldreomsorg. I en skrivelse om målstyrning som kommunstyrelsen lade fram våren 1991 finner man de första tankarna på att införa behovsstyrning. Där talas om att knyta resursfördelningen till generella mått, exempelvis antal invånare i målgruppen för en verksamhet eller andra behovsrelaterade kriterier. I slutet av 1991 påbörjades utredningsarbetet som sedan bedrevs i sju arbetsgrupper. I arbetsgrupperna har representanter för kommundelarna, centrala fackförvaltningar och finansavdelningen deltagit. Finansavdelningen som haft huvudansvar för arbetet och samordningen mellan de olika grupperna, har deltagit i alla arbetsgrupper. Det slutliga beslutet att införa en ny behovsstyrd budget fattades av kommunfullmäktige i juni 1992. Beslutet föregicks av ett 'stormöte' där underlaget till en ny modell diskuterades. Till mötet, som ersatte en traditionell remissbehandling, hade kallats kommundelarnas presidier, kommunelsutskottet, finansbyggnadsutskottet samt de tjänstemän som deltagit i utredningsarbetet. Förslaget

¹² Beskrivningen av Eskilstunas nya resursfördelningsmodell bygger på följande material:

Generell resursfördelning till kommunelsnämnderna, Peter Sjöquist, 1991-09-12.

Arbetsmaterial till en ny budgetmodell för kdn, Finansavdelningen, Anders Rehnman och Peter Sjöquist, 1992-03-31.

Sammanställning av synpunkter över Ny budgetmodell för KDN, Finansavdelningen, Anders Rehnman, 1992-04-29.

Ny budgetmodell för kommunelsnämnderna, Finansavdelningen, Anders Rehnman och Peter Sjöquist, 1992-06-01.

bemöttes mycket positivt. Samtliga kommundelsrepresentanter ställde sig bakom de grundläggande tankarna i förslaget. Den kritik som framfördes gällde enbart den praktiska utformningen av vissa detaljer i förslaget.

I förslaget till en ny modell redovisas en rad skäl till varför det är angeläget att förändra budgetmodellen. Argumenten handlar om förbättrad styrning och effektivitet. Det framhålls att en behovsstyrd resursfördelning bättre överensstämmer med målstyrningens syften. Som redan nämnts hade kommunen anslutit sig till målstyrningens idéer några år tidigare. Vidare har det ökade behovet av barn- och äldreomsorg kommit att tillgodoses genom tilläggsanslag utifrån de äskanden som inkommit från kommundelarna. Det här sättet att lösa problemet har den nackdelen att kommunstyrelsen, ofta under stark tidspress, behandlar varje äskande för sig. Därigenom mister man kontrollen över helheten. För både kommunstyrelsen och kommundelarna framstår det som mycket oklart vad olika typer av verksamhet egentligen får lov att kosta. Bland annat har man funnit att det här tillvägagångssättet fått som resultat att kostnaderna för utförda tjänster i nya verksamheter blivit högre än kostnader för verksamheter som tillkommit tidigare. Ett tredje skäl är att den nuvarande modellen ofta skapar stora samordningsproblem mellan verksamhetsplaner och budget. De budskap som förmedlas i verksamhetsplanerna stämmer inte alltid överens med budgetens mål. Denna otydlighet hoppas man slippa med det nya systemet. Också de redovisade utgångspunkterna för arbetet med den nya modellen handlar om förbättrad styrning och effektivitet. Man vill finna lösningar som ger kommundelarna incitament att finna kostnadseffektivare lösningar. Vidare skall kommunbidraget till kommundelarna på ett enkelt och tydligt sätt relateras till de mål som kommunfullmäktige lagt fast.

Kommunbidraget utgår som en påse pengar till respektive kommun-del. Av budgetanslagets utformning framgår visserligen verksamhetsanslagen, men det står kommundelarna fritt att disponera om pengarna. Den enda restriktionen är att kommundelsnämnderna måste arbeta efter de inriktnings- och effektmål som fullmäktige lagt fast.

I förslaget till ny budgetmodell slås fast att:

"I en behovsstyrd budget fördelas resurserna *enbart* efter befolkningsstruktur inom kommundelen samtidigt som hänsyn tas till skillnader i sociala behov och geografisk struktur (glesbygd/tätort)".¹³

Modellens konkreta utformning visar emellertid att man inte lyckats med att fördela resurserna *enbart* efter behov. Det finns kvar mycket starka inslag av prestationsbaserad fördelning. Eskilstunas nya budgetmodell är i själva verket en komplicerad blandning av prestations- och behovsbudgetering. Fördelningen utgår från antalet invånare i respektive kommundel. Totalt arbetar man med inte mindre än 10 åldersklasser. Bidraget per invånare ersätter viss del av anslagen till öppen förskola, deltidförskola, grundskola, fritidsgårdar, individ- och familjeomsorg och äldreomsorg samt hela anslaget till skolskjutsar. Storleken på bidraget per invånare och de anslag som det ersätter, varierar mellan ålderskategorierna. Orsaken är att servicebehovet ser olika ut i olika åldrar. Kommunbidragen justeras sedan efter skillnader i kommundelarnas sociala profil¹⁴ och speciella glesbygdsbehov. Så här långt kan Eskilstunas nya budgetmodell sägas vara behovsstyrd.

Den behovsbaserade fördelningen omfattar visserligen många olika verksamheter men man har valt att fördela flera verkligt tunga anslag till dessa verksamheter vid sidan av modellen. Exempelvis fördelas resurserna till barn- och ungdomsverksamheten dels genom ett mindre bidrag per invånare i aktuell ålder, dels genom ett betydligt mer omfattande platsbidrag för barnomsorgen. Platsbidraget utgår till kommundelarna per inskrivet barn i daghem, familjedaghem och kooperativ. Till sin konstruktion skiljer sig platsbidraget inte på något avgörande sätt från ett traditionellt prestationsbidrag. Som skäl för att använda ett platsbidrag inom barnomsorgen anges att "det inte finns något bra sätt att teoretiskt fastställa barnomsorgsbehovet inom kommundelarna".¹⁵

¹³ Hämtat ur utredningen *Ny budgetmodell för kommunalnämnder*, s 2, från finansavdelningen, Eskilstuna kommun, daterad 1992-06-01. (Min kursivering, C.B).

¹⁴ Vilka faktorer som ingår i bedömningen av kommundelarnas sociala profil framgår ej av utredningen.

¹⁵ *Ny budgetmodell för kommunalnämnder* s 6, från finansavdelningen, Eskilstuna kommun, daterad 1992-06-01.

På samma sätt förekommer parallella fördelningsprinciper inom äldre- och handikappomsorg. Dels har man ett åldersrelaterat anslag som viktas efter kommundelarnas sociala behov och geografiska struktur, dels ger man anslag per institutionsplats (d v s sjukhem, gruppboende, ålderdomshem, serviceboende).

Även i beräkningsunderlaget för individ- och familjeomsorg finns inslag av prestationsbudgetering. Resurserna sägs i förslaget vara fördelade generellt efter ålderssammansättning och "strukturellt behov". Man har emellertid inte förmått finna objektiva kriterier för att mäta kommundelarnas varierande behov av resurser på det här området. Istället har man på beprövat vis låtit tidigare års anslag styra fördelningen. Som fördelningsgrund används ett "socialbidragsindex" som helt enkelt är ett medeltal av kommundelarnas socialbidragskostnader per invånare tre år tillbaka i tiden.

Sammanfattningsvis kan sägas att med 1993 års budget har Eskilstuna kommun tagit några första steg i riktning mot behovsstyrning. En närmare granskning av modellen ger vid handen att förändringen i många stycken mer tycks gälla språkbruket än de faktiska fördelningsgrunderna. En prestationsbaserad fördelning som i efterhand operationaliseras i termer av behov förblir trots allt prestationsstyrd och cementerar därmed den rådande fördelningen.

Göteborg

I Göteborg pågår för närvarande arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell. Modellen skall, hoppas man, införas successivt från budgetåret 1994.¹⁶ Utredningen omfattar fördelningen av resurser till inte mindre än sju verksamhetsområden. De är barnomsorg, grundskola, social hemservice, individ och familjeomsorg, socialbidrag, fritid och kultur samt särskilda omsorger. Det betyder att i redovisningen ingår närmare 80 procent av stadsdelsnämndernas bruttokostnader.

¹⁶ Den beskrivning av arbetet som presenteras här bygger huvudsakligen på en lägesrapport från Göteborgs stadskansli, daterad september 1992, samt på *Ny resursfördelning - nämndremiss mars 1993*, Göteborgs stadskansli 1993-03-11.

Utgångspunkten för det pågående förändringsarbetet är den 1989 införda stadsdelsorganisationen som påkallar en ny resursfördelningsmodell. De mål för förändringsarbetet som explicit uttrycks är, för det första, att modellen skall stimulera till *god hushållning*. För det andra skall fördelningen ske utifrån *tydliga* och av stadsdelsnämnderna *opåverkbara* variabler. För det tredje anges att modellen skall främja *lokal utveckling*. Därmed avses att ett ökat lokalt handlingsutrymme skall driva fram nya sätt att tillgodose medborgarnas behov.

Tabell 2 Göteborgs budgetmodell

Grundtilldelning¹⁷

| | |
|------------------|---|
| Grundbelopp | Lika för alla nämnder, avser administration. |
| Antal 1 - 5 år | Grundkostnader; barnomsorg. |
| Antal 6 - 9 år | Grundkostnader; lågstadie, barn- och skolbarnomsorg |
| Antal 10 - 12 år | Grundkostnader; mellanstadie. |
| Antal 13 - 15 år | Grundkostnader; högstadie. |
| Antal 16 - 19 år | Grundkostnader; fritid och kultur. |
| Antal 75 - 79 år | |
| Antal 80 - 84 år | Avser grundkostnader inom social hem- |
| Antal 85 - 89 år | service inkl sjukhem. |
| Antal 90 - år | |

Tilläggsresurs¹⁸ till kdn baseras på följande kriterier:

- Barn till ensamstående förälder.
- Barn till ensamstående förälder som saknar förvärvsarbete.
- Barnfamiljer med inkomst under 200 000:-/år.
- Lågutbildade i åldern 25 - 44 år.
- Utländsk medborgare/bakgrund.
- Vårdtillfällen i missbruksrelaterad sjukvård (slutenvård).
- Antal sjukdagar med arbetsskadeersättning.
- Antal ensamboende 75 år och äldre.
- Antal individer med handikappersättning.
- Antal dagar med förtidspension och sjukbidrag.

¹⁷ Göteborgs stadskansli, 1993-03-11, *Ny resursfördelningsmodell - nämndremiss mars 1993*, s 7.

¹⁸ *Ibid* s 7.

I förslaget betonas att den nuvarande fördelningen i stort sett är riktig utifrån de mål och riktlinjer som gällt. En ny resursfördelningsmodell är *inte* motiverad av att nuvarande fördelning skulle vara felaktig. Detta antagande är styrande för uppläggningsen av det fortsatta arbetet. Den metod Göteborg valt att arbeta med innebär nämligen att man med hjälp av statistiska metoder för att klarlägga samband (regressionsteknik) försöker finna vilka uppgifter om befolkningen och dess levnadsförhållanden (variabler) som ger största möjliga samvariation med den rådande kostnadsfördelningen mellan kommundelarna. Genom att på olika sätt kombinera och vikta variablerna söker man uppnå en så hög förklaringsgrad som möjligt. Tanken är att en sådan kombination skall ligga till grund för fördelningen av kommunbidrag i framtiden. Annorlunda uttryckt innebär metoden att ju högre förklaringskraft som man lyckas uppnå desto mer kommer fördelningen med den nya modellen att likna kostnadsfördelningen i dagsläget. Grunden i regressionsmodellerna utgörs av målgrupperna (d v s de aktuella ålderskategorierna) för verksamheten. För att justera för andra skillnader i servicebehov mellan kommundelarna, som alltså inte beror av målgruppens storlek, föreslås en rad olika kriterier som tillsammans utgör en tilläggsresurs. Tillsammans med åldersgrupperna redovisas dessa kriterier i tabell 2.

Utredarna når fram till följande slutsats:

"Vid en summering av optimala variabelkombinationer per område får vi en samvariation mot de samlade bruttokostnaderna på mer än 95 %. D v s, om en sådan kombination används för att fördela kommunbidrag med skulle mer än 95 % fördelas som bruttokostnaderna i detta material (d v s 1991 års kostnader. Min anmärkning. C.B) och mindre än 5 % omfördelas. /.../ Att fördela kommunbidrag på detta sätt utan att dramatiska omfördelningseffekter uppstår förefaller alltså möjligt."¹⁹

Sammanfattningsvis kan sägas att Göteborgsförslaget är mycket omfattande. I utredningen uttrycks ambitionen att man bör sträva efter att modellen skall gälla hela kommunbidraget. Det konkreta förslaget når visserligen inte så långt men inkluderar ändå så mycket som 80 procent

¹⁹ Göteborgs stadskansli, lägesrapport s 31.

av nuvarande kostnader. Förslaget innebär att i stort sett alla resurser till kommunens mjuka verksamhet skall fördelas i enlighet med den nya modellen. Också i andra avseenden är förslaget långtgående. Modellen är klar och enkel. De behovskriterier den bygger på är objektiva, d v s de är administrativt oberoende och handlar om egenskaper hos befolkningen. Vidare förutsätts kommundelarna få mycket stor frihet att disponera kommunbidraget. Inget i förslaget antyder att det finns någon begränsning för kommunalnämnderna att flytta resurser mellan olika verksamheter.

"För att med begränsade resurser få ut maximal nytta bör fokus läggas på de behov kommunfullmäktige vill tillgodose och på vilket sätt dessa skall mätas. Därefter bör nämnderna erhålla stor frihet om vilka former som skall användas för att tillgodose behoven."²⁰

Av citatet framgår inte bara att kommundelarna själva kan välja den lämpligaste produktionsformen och att medeltilldelningen skall ske utan sektorsbindning. Det uttrycker också med all tydlighet att det är väktarna i systemet, d v s kommunledningen, som har rätt att definiera vad som är angelägna behov. Det är ett klart brott mot tidigare budgetmodell som byggd på äskanden nerifrån, vilka kommunledningen sedan haft att ta ställning till.

Slutligen är modellen uppbyggd kring åldersgrupper istället för verksamheter. De kan ses som ett uttryck för att man i Göteborg försökt lämna det sektorstänkande som tidigare dominerat budgetarbetet. Fortfarande anges emellertid vilka kostnader grundresursen är avsedd för. Däremot saknar tilläggsresursen sådana anvisningar.

Modellen som sådan är alltså radikal. I sin nuvarande form kommer den emellertid inte att ge upphov till någon mer betydande omfördelning mellan kommundelarna. Regressionstekniken har s a s använts för att, åtminstone på kort sikt, minimera behovsanpassningens effekter. Av stadskansliets motiv för att använda regressionsanalys framgår klart att det finns starka bindningar till den tidigare fördelningsmodellen. Den

²⁰ Lägesrapport, Göteborgs stadskansli, s 3.

statistiska tekniken används för att finna de variabler "som överensstämmer med de mål och prioriteringar som gällt".²¹

Den gamla ordningen förkastas bl a för sin "luddighet" och otydlighet. Samtidigt tycks man vara övertygad om att den tidigare fördelningen trots allt varit grundad på någon bakomliggande logik. Den söker man nu i efterhand blottlägga på statistisk väg. På samma motsägelsefulla sätt betonas att den nya fördelningsmodellen inte ger några större omfördelningseffekter. Paradoxalt nog är alltså ett av Göteborgsutredningens viktigaste argument för den nya fördelningsmodellen att den i praktiken inte betyder någon förändring. Frågan som inställer sig är förstås att om det är bra som det är, varför gör man sig då allt detta besvär? Det tycks faktiskt som om man använder den nya behovsanpassningen för att i efterhand legitimera tidigare fördelningsteknik.

En alternativ tolkning är att argumentet - att reformen saknar praktisk betydelse - används i övertalande syfte. Det är ett sätt att sälja modellen till kommundelarna och föregripa ett eventuellt motstånd. Alla kan ju hålla med om att de nya behovskriterierna är mindre godtyckliga och mer begripliga än de tidigare historiskt betingade fördelningsgrunderna. Modellen upplevs av dessa skäl som mer rättvis. Samtidigt försäkras från utredarnas sida att ingen behöver betala för den ökade rättvisan i form av minskade anslag. Alla blir, med den här presentationstekniken, reformens vinnare. På så sätt kan man få igenom en förändring som på kort sikt kanske inte används för omfördelning men som mycket enkelt kan ställas om att bli ett kraftfullt instrument för omfördelning.

Dessa funderingar kring marknadsföringen av den nya modellen förändrar dock inte den tidigare slutsatsen. Den planerade övergången till behovsbudgetering i Göteborg utgör en radikal förändring.

²¹ Ur *Sammanställning av remissvar* s 1.

Helsingborg²²

Helsingborgs kommun delades in i elva kommundelar 1991. Den nya organisationen blev knappt ett år gammal. Redan i januari 1992 slogs kommundelarna samman till sex s.k. servicenämnder. Dessa ansvarar för fritids-, kultur-, skol- och socialsektorerna inom sitt geografiska område.

Kommundelskansliet fick i mars 1991 i uppdrag av kommunstyrelsen att lämna förslag till budgetmodell. Förslaget skulle utarbetas i samråd med ekonomikontoret och ligga till grund för 1992 års budgetarbete. Det nya systemet skulle syfta till att "främja en mål- och resultatorienterad politisk styrning samt effektivitet och produktivitet i inriktning och användning av resurser."²³ Kommunstyrelsen angav tre motiv för att en ny fördelningsmodell är önskvärd. För det första påpekas att en *mål- och resultatorienterad politisk styrning* underlättas om man frångår hittillsvarande fördelningsprincip som tagit fasta på servicens produktionskostnader. Utgångspunkten bör istället vara medborgarnas konsumtion av service och bedömningar av deras servicebehov. För det andra menar man att den produktionsbaserade modellen är statisk. Prioriteringar har svårt att slå igenom och modellen tar inte tillräcklig hänsyn till förändringar i befolkningens sammansättning. En behovsorienterad fördelning är lättare att anpassa till ändrade prioriteringar och befolkningsförändringar och leder därmed till ett mer effektivt resursutnyttjande. *Effektivitetskravet* är således det andra motivet för ett nytt resursfördelningssystem. Det tredje motivet är att ett behovsbaserat system skapar

²² Beskrivningen av Helsingborgs resursfördelningssystem baseras på följande dokument från Helsingborgs kommun:

Förslag till nytt resursfördelningssystem för kommundelsnämnderna (KDN) inför arbetet med 1992 års budget. Dnr SoK 385/91. KDN-kansliet Lars Johansson 1991-04-15.

Förslag av kommunstyrelsen till principbeslut om införande av servicepeng inom hantverkssektorn i Helsingborg. Föredragandens förslag. 1992-12-01. KS:3, GA/KM. Dnr 1197/92.

Helsingborgs budget 1993

Utdrag ur protokoll fört vid sammanträde med Helsingborgs kommunstyrelse 1993-01-26.

Kompletterande upplysningar har i telefonsamtal inhämtats från följande tjänstemän:
Budgetchef Torbjörn Ekman, 1993-04-13.

Förvaltningschef Margaretha Spjuth, servicenämnd Filborna, 1993-04-14.

Ekonom Carleric Bergqvist, 1993-04-14.

²³ *Förslag till nytt resursfördelningssystem för kommundelsnämnderna (KDN) inför arbetet med 1992 års budget.* KDN-kansliet Lars Johansson, 1991-04-15, s 1.

förutsättningar för produktivitetens utveckling. Den tidigare kostnadsbaserade fördelningen motverkar närmast en sådan utveckling. Enheter som har haft låga kostnader tack vare god ledning, hög motivation eller ett rationellt arbetssätt har bestraffats i anslagshänseende för detta: Ju mer effektiv enheten varit desto lägre anslag har den fått eftersom anslagen baserats på kostnader. En fördelning som istället baseras på behov och där kommundelarna fritt disponerar eventuella överskott ger bättre incitament för att öka *produktiviteten*.

Arbetsgruppen presenterade sitt förslag till ny behovsbaserad fördelning i april 1991. I rapporten poängterades att modellen är en del av ett nytt ekonomiskt styrsystem. Systemet består av tre delar som skall stödja varandra. Behovsbudgetens principer kräver sålunda att politiker-
na formulerar klara mål för olika verksamheter. Dessutom måste ett nytt system för utvärdering eller uppföljning av verksamheter utvecklas. Vidare framhålls att modellen kräver ständigt aktuella uppgifter om befolkningens sammansättning, av olika befolkningsgruppers behov samt uppgifter om strukturella förhållanden i kommundelarna. Med den nya modellen kan kommunledningen inte längre styra genom att utfärda detaljerade budgetanvisningar. Den får istället styra med hjälp av övergripande mål och riktlinjer.

Beträffande uppföljningsarbetet slås fast att kommundelarnas medels-
hantering inte bör värderas i sig eftersom resurserna är fritt disponibla för nämnderna. Istället skall värderingen inriktas på om verksamheterna håller godtagbar standard och följer kommunstyrelsens mål och riktlinjer. I förslaget ges olika exempel på tekniker för uppföljning. Mer traditionella mått som rör verksamheternas volym och kostnader bör kompletteras med servicebedömningar där servicemottagarna själva ges tillfälle att värdera servicen. Den nya resursfördelningsmodellen kräver dessutom, påpekar förslagsskrivaren, att en köp-sälj-organisation införs. Tidigare fördelades anslagen till den kommundel där servicen producerades. I det nya systemet ges anslagen istället till den kommunalnämnd där individen bor. Det betyder att om invånarna utnyttjar service utanför den egna kommundelen måste man lösa detta med ett köp-sälj-system.

Helsingborg anlätade en konsult från Statistiska Centralbyrån för att få hjälp med utformningen av ett nytt fördelningssystem. Konsulten knöts

till den tidigare utsedda arbetsgruppen.²⁴ Arbetet utmynnade i en modell som infördes fr o m januari 1992. Till sin konstruktion var modellen enkel. I botten fanns en grundresurs som fördelades i proportion till antalet invånare i olika åldrar. Befolkningen indelades i fem ålders- eller målgrupper. Grupperna gavs olika vikter. De ska spegla gruppernas 'konsumtionstyngd' eller servicebehov. Vikterna togs fram med hjälp av kommundelsnämnderna. Nämnderna fick helt enkelt ange hur stor andel av deras resurser som gått till respektive åldersgrupp under föregående år. Viktfördelningen sammanfattas i tabellen nedan.

Tabell 3 Utdrag ur Helsingborgs budgetmodell för 1992

| Målgrupp | Vikt |
|-----------------|------|
| 0 - 6 år | 3.0 |
| 7 - 15 år | 3.7 |
| 16 - 64 år | 0.2 |
| 65 - 79 år | 0.6 |
| 80 år och äldre | 4.0 |
| (0-w år | 1.0) |

Den åldersrelaterade grundresursen motsvarade 70 procent av de totala resurserna till kommundelsnämnderna. Resterande 30 procent användes för att jämna ut skillnader mellan kommundelarna med hänsyn till variationer i social profil. Efter långvariga diskussioner enades man i Helsingborg om att använda tre variabler som indikatorer på "social profil". Dessa var andelen ensamstående med barn, andelen ensamboende män samt andelen utomnordiska medborgare. Respektive faktor motsvarade 10 procent av kommunens anslag till kommundelsnämnderna.

²⁴ Samme konsult engagerades också av Södertälje kommun i dess arbete med att ta fram en ny behovsbaserad resursfördelningsmodell.

Med 1992 års budget användes denna modell vid resursfördelningen till kommundelarnas samtliga serviceområden. Endast ett fåtal kommunövergripande verksamheter undantogs från modellen. Systemet innebar onekligen en mycket radikal förändring i kommunens budgetering. Det blev dock kortlivat. Redan hösten 1992 övergavs modellen därför att den ledde till dramatiska och i vissa fall oönskade omfördelningseffekter. Modellen var alltför grovhuggen menar vissa kommunala tjänstemän.²⁵ Det var olyckligt att låta samma sociala indikatorer styra resurstilldelningen till alla serviceområden. De menar också att en behovsbudgetering måste bygga på mycket sofistikerade analyser av behov inom varje enskilt verksamhetsområde.

Det är svårt att ge en klar bild av resursfördelningen i Helsingborg efter det att modellen togs ur bruk. Att döma av 1993 års budget lever rester av modellen kvar sida vid sida med skilda former av prestations- och kostnadsbudgetering. Bilden kompliceras ytterligare av att budgetens fördelningsprinciper inte följer verksamhetsindelningen. Tvärtom blandas olika principer inom en och samma verksamhet.

Inom äldreomsorgen fördelas resurserna fortfarande i enlighet med behovsmodellen. Kommunens vårdstyrelse - den nämnd som har ansvaret för äldre- och primärvård - ser för närvarande över resursfördelningen inom sitt område. Vilka förändringar det kommer att resultera i är oklart. Det mesta tyder dock på att man kommer att hålla fast vid någon form av fördelning efter behov. Intressant att notera är att vårdstyrelsen på kommunstyrelsens uppdrag påbörjade sin utredning redan 1990. Arbetet stannade emellertid av våren 1991 eftersom det kolliderade med Statistiska Centralbyråns uppdrag att se över resursfördelningen till kommunalnämnderna. När SCB-modellen nedan togs ur bruk aktualiserades återigen vårdstyrelsens tidigare uppdrag.

På barnomsorgens och skolans område ersattes behovsmodellen av ett slags check- eller pengsystem. Systemet utvecklades av Patrik Engellau, från föreningen 'Den nya välfärden' och Margaretha Spjuth, förvaltningschef i Helsingborg. Redan i juni 1992 fick de kommunstyrelsens uppdrag att utreda möjligheterna att införa en sk servicepeng inom barnomsorgen i Helsingborg. Då hade den behovsbaserade modellen endast varit i bruk

²⁵ Enligt samtal med ekonom Carleric Bergqvist och budgetchef Torbjörn Ekman, 1993-04-13.

i fem månader. Den lösning som infördes hösten 1992, och som fortfarande är under utveckling, kallas för kundvalsmodell.²⁶ Det uttalade syftet med barnomsorgspengen är att föräldrarna skall kunna välja var de vill placera sina barn. Föräldrarna 'beställer' själva barnomsorg direkt av producenten. Kommunen beslutar vilka producenter som är 'auktoriserade' att ta emot barnomsorgspengen. Sedan föräldrarna gjort sitt val utbetalas 'pengen' till producenten.²⁷ En tänkbar utveckling av detta system är att 'pengen' betalas direkt till föräldrarna. Själva pengan är ett styckkostnadspris per timme. Kommunen hoppas att konstruktionen skall öka föräldrarnas kostnadsmedvetenhet. De kan nämligen påverka omsorgstaxan genom att minska antalet utnyttjade timmar.

Samtidigt med barnomsorgspengen införde Helsingborg fritt skolval och skolpeng. Ersättningen per elev utbetalas till den skola eleven väljer. Kommunen har alltså övergett behovsbudgeteringen både på barnomsorgens och skolans område. Resurserna går nämligen inte till den kommunedel där 'konsumenten' bor. Pengarna går till produktionsenheten. Anslagen bygger sålunda på det faktiska antalet barn/elever i verksamheten och inte på det uppskattade behovet av sådan service i olika kommundelar. Införandet av barnomsorgs- och skolpeng är en återgång till ett prestationsbaserat system. Det är dock inte fråga om en total reträtt. Försöket med behovsbaserad fördelning har lämnat tydliga spår i 1993 års budget. En mindre del av resurserna till barnomsorg och skola fördelas alljämt på grundval av variationer mellan kommundelarna i befolkningssammansättning. Det gäller fördelningen av medel för särskilda behov inom barnomsorg och grundskola. Med stödresurser för särskilda behov avses t ex kostnader för personlig assistent, hemspråk, logoped, psykolog och kurator. Fördelningen styrs av två sociala kriterier. De är andelen barn med ensamstående föräldrar samt andelen utomnordiska medborgare.

När intrycken från Helsingborg summeras kan vi konstatera att den fördelningsmodell som infördes i januari 1992 innebar en radikal

²⁶ En viktig utgångspunkt för arbetet har varit skriften *Barnomsorg enligt kundvalsmodellen* nr 1993:1 i serien Medborgarnas offentliga utredningar (MOU) som utges av föreningen Den nya välfärden.

²⁷ *Förslag till kommunstyrelsen om införande av servicepeng inom barnomsorgen i Helsingborg*. Dnr 1197/92, s 4.

omläggning av kommunens budgetarbete. För det första var modellen omfattande. För det andra gav den kommunalnämnderna möjlighet att fritt disponera sina anslag. För det tredje fördelades resurserna efter ett fåtal enkla kriterier som var oberoende av den befintliga serviceapparatens. För det fjärde, slutligen, utgjorde den nya budgetmodellen en av tre delar i ett större förändringsarbete. Vid sidan av den nya fördelningsmodellen infördes ett köp-sälj-system. Båda dessa reformer byggde i sin tur på kommunens kdn-organisation.

Modellen hann endast verka i tio månader innan den togs ur bruk. Man ansåg att den gav orimliga omfördelningseffekter. Därefter har ingen samlad ansträngning gjorts för att lösa fördelningsproblemen. Utvecklingen kännetecknas istället av att man konstruerar separata lösningar för varje enskilt verksamhetsområde. Flera av dessa lösningar innebär en återgång till en fördelning som baseras på verksamheternas kostnader och prestationer.

Den fråga som inställer sig är varför Helsingborgs försök att införa en behovsbaserad resursfördelning misslyckades. Uppenbart finns det hos kommunens ledning en stark vilja till förändring. Beredvilligheten att anamma nya idéer och lösningar på problem är stor - så stor att en reform sällan hinner 'sätta sig' förrän den avlöses av nästa. Kommunens resursfördelningsystem har under kort tid blivit föremål för flera utredningar och omläggningar. De olika utredningarna och omläggningarna har dels överlappat varandra, dels styrts utifrån olika och ibland motsägelsefulla direktiv. Kanske beror misslyckandet med att införa behovsbudgetering i Helsingborg till en del på en bristande konsekvens i kommunens utvecklingsarbete under de senaste tre åren.

Huddinge

Huddinge införde sju kommunalnämnder 1989 med ansvar för skola, fritids-, kultur- och sociala sektorerna. 1992 infördes en ny behovsstyrd modell för intern resursfördelning till skolorna i kommunen. Ett år senare infördes behovsstyrd resursfördelning även inom barnomsorgen. Skälet till att börja med just skola och barnomsorg var att dessa områden lämpade sig speciellt väl för den här typen av fördelning. Det är

verksamheter vars innehåll ser ungefär likadant ut i hela kommunen. Det finns planer i kommunen på att införa behovsstyrd fördelning inom hela den sociala sektorn. För närvarande pågår en utredning som syftar till att konstruera en modell för äldreomsorgen.

Inom skolområdet arbetar man med en skolevpenning som följer eleven oavsett var i kommunen denne går i skola. Att resursen följer eleven betyder inte att föräldrarna får pengarna i handen eller en check på posten som man skall betala den skola man valt. Innebörden är mindre radikal än så. Eftersom skolorna är ojämnt fördelade mellan kommundelarna händer det att eleverna bor i en kommundel men går i skola i en annan. När man i Huddinge talar om att resursen följer eleven så betyder det helt enkelt att anslaget går till den kommundel där eleven går i skola. En alternativ lösning vore att istället ge pengarna till den kommundel där eleven är bosatt. Går sedan eleven i skola i någon annan kommundel så löser man det genom interndebiteringar. Syftet med Huddinges lösning är att man vill slippa den administration som ett sådant köp-sälj-förfarande medför. Det här kan tyckas vara en obetydlig administrativ detalj. Anledningen till att jag noterar den är att den har viss betydelse när vi vill bedöma radikaliteten i Huddingemodellen. I sin renodlade form skall en behovsstyrd fördelning utgå från medborgarnas behov. Med den här konstruktionen är det snarare skolans - inte elevernas - resursbehov som står i centrum.

Utgångspunkten för arbetet med att ta fram en elevpenning i Huddinge har varit den modell som staten använt sedan 1 juli 1991 för att fördela resurser till grundskolan.²⁸

Grundkonstruktionen är, med vissa modifikationer, densamma. Precis som statsbidragen har man valt en lösning med grundresurser och specialresurser.²⁹ Skolpengen avser alla kostnader exklusive lokaler, skolskjutsar, kostnaderna för en sjukhuskola och extra resurser för barn

²⁸ Från 1 juli 1991 fram till 1993 fördelade staten resurser till kommunernas drift av grundskolan utifrån en modell som i sina huvuddrag var behovsbaserad. 1993 upphörde detta sektorsbidrag till skolan. Något särskilt bidrag för skolan utgår inte längre. Det ersattes av ett generellt statsbidrag för all kommunal verksamhet.

²⁹ Idéhäftet *Skolval, elevbidrag och utvärdering* har fungerat som inspirationskälla i arbetet. I skriften, som publicerades 1992 av Svenska kommunförbundet, presenteras konstruktionen av skolpeng i fyra kommuner; Arboga, Linköping, Umeå och Vänersborg.

med mycket speciella behov. Av kommunens beslutsunderlag framgår att fördelningen sker utan några speciella bindningar.

"Varje kommun del tilldelas en elevpeng som sedan kommundelsnämnden fördelar vidare. Det står nämnden fritt att fördela resurserna inom förvaltningen, även till verksamheter utanför skolområdet."³⁰

Diskussionerna kring modellen har till största delen handlat om hur stor del av resurserna som skall utgöra grundresurs och utgå lika till alla kommuner, och hur stor del som skall fördelas efter behov. 1992 valde man en lösning där 84 procent av resurserna bestod av grundpeng, 4 procent fördelades efter sociala behov och resterande 12 procent var en invandrarfaktor. För att mäta kommunens sociala profil använder man i Huddinge två kriterier; andelen grundskolebarn från hushåll med socialbidrag samt andelen barn med ensamstående föräldrar.³¹ Den andra specialresursen skall kompensera för de speciella krav på undervisningen som följer av att man har många invandrarbarn i skolan. Den grundar sig på den hemspråksundervisning som bedrivits i respektive kommun under det senaste läsåret. Antalet elever har sedan delats in i olika grupper beroende på färdigheter (dåliga, måttliga och goda) i svenska. När specialresursen fördelas väger de olika grupperna olika tungt så att mest resurser går till gruppen med dåliga kunskaper i svenska.

Statens fördelningsmodell fördelar specialresursen efter andelen barn med utlandsfödda föräldrar. Huddinge har istället valt invandrarbarnens kunskaper i svenska språket som fördelningsgrund. Skillnaden är liten men principiellt viktig. Om andelen barn med invandrarbakgrund är en bra eller dålig indikator på behovet av stödresurser kan diskuteras. Helt klart är emellertid att det är en faktor som, åtminstone på kort sikt, ligger utanför den kommunala serviceapparatens påverkan. I den bemärkelsen är den objektiv. Däremot är invandrarbarnens färdigheter i svenska i hög

³⁰ Ur skrivelsen *Modell för fördelning mellan kommuner av anslag till grundskolan*, daterad Ekonomikontoret, Huddinge kommun 1991-11-20, s 1.

³¹ I statens modell för fördelning av statsbidrag till skolan används också ett tredje kriterium; andelen grundskolebarn med lågutbildade föräldrar. Anledningen till att man inte använt den faktorn i Huddinge är helt enkelt att andelen lågutbildade i kommunen är jämnt fördelade över kommunerna.

grad möjliga att påverka. Många centrala beslut som gäller språkundervisningens omfattning, dess kvalitet och bedömning av uppnådda färdigheter avgörs ju lokalt inom skolan. När Huddinge väljer att fördela pengar på den grunden innebär det därför inget nytt. Det är resursfördelning efter prestation.

Resursfördelningen 1992 gav upphov till rätt stora skillnader i skolpeng mellan kommundelarna. Det ledde i sin tur till en del justeringar inför 1993. Grundbidraget höjdes till 90 procent och övriga medel fördelas efter invandrarelevernas kunskaper i svenska. All annan kompensation för social struktur togs alltså bort. Konstruktörerna bakom skolpengen i Huddinge menar att den nya lösningen har flera fördelar. För det första slipper man de stora omfördelningseffekter som föregående modell gav upphov till. För det andra är hemspråksfaktorn relaterad till kommundelen där eleven går i skolan, medan social statistik hänför sig till kommundelen där eleven bor.

Under arbetet med att ta fram 1994 års skolpeng har önskemål framförts om att någon social faktor återigen borde ingå som fördelningsgrund för tilläggspengen. Den arbetsgrupp som ansvarar för utvecklingsarbetet ställde sig dock tveksam och pekade på svårigheterna att mäta servicebehov. Arbetsgruppen menade att den statistik som används för att mäta behov måste vara rättvisande som möjligt och avspegla behov som kan hänföras till skolsituationen.

"Till exempel är innebörden av socialbidragstagare idag inte detsamma som för något år sedan, nu när arbetslösheten ökar. Denna typ av ekonomiskt bistånd behöver inte vara något som har med skolans situation att göra".³²

När de nya fördelningsprinciperna faktiskt leder till omfördelning händer samma sak som vi sett i andra kommuner. Den tidigare optimismen övergår i eftertanke.

³² Ur utredningen *Elevpeng 1994* daterad 1993-01-11, s 3. Från ekonomikontoret, Huddinge kommun. Handläggare Jörn Karlsson.

"Kalkyler som gjorts med sociala faktorer, som tidigare använts, visar att det innebär stora omfördelningar av pengar om dessa åter skulle användas. Det är främst Flemingsberg som skulle få mindre tilläggspeng med 2 till 4 miljoner beroende på vilka faktorer som används, medan övriga kommundelar får en ökning av tilläggspengen."³³

Vad är den logiska fortsättningen på detta resonemang? Vad vi vill veta är hur det egentligen står till med fördelningen av skolresurser till kommundelen Flemingsberg. Är den, i förhållande till befolkningens sammansättning, alltför hög? Förutsatt att man verkligen tror på behovsstyrd resursfördelning som idé, kan ett negativt svar på den frågan endast tolkas så att man ännu inte funnit de 'rätta' sociala indikatorerna. Ett positivt svar däremot, skulle betyda att man anser sig ha funnit indikatorer som rätt speglar behovet av skolresurser. Den alltför höga tilldelningen i Flemingsberg skulle därmed antingen kunna förklaras av ineffektivitet eller av att man har en högre ambitionsnivå än andra kommundelar.

Utredarna föreslår avslutningsvis att man även för budgeten 1994 bör avstå från att inkludera sociala faktorer i modellen. Däremot håller man möjligheten öppen att längre fram, efter noggrant utredningsarbete, ta in sådana faktorer. Man förhåller sig sålunda mycket försiktig men går inte så långt som till att ifrågasätta själva modellen.

Det stegvisa sökandet efter en acceptabel resursfördelningsmodell till skolan i Huddinge är i många avseenden en typisk anpassningsprocess. Man utgår från ett radikalt förslag som i upprepade möten med olika intressen anpassas efter verklighetens krav. I jämförelse med den ursprungliga elevpengen från 1992 måste den variant som tas i bruk 1994 uppfattas som mindre behovsstyrd. Visserligen fördelas en större del av skolans resurser med den senare modellen, men i övrigt har förändringarna inneburit en urlakning av behovsstyrningens grundläggande principer.

Huddinge arbetar också med behovsstyrd resursfördelning inom barnomsorgen. En närmare granskning visar att man gjort stora förändringar i fördelningen av barnomsorgsresurser till kommundelarna,

³³ Ibid, s 3.

men att förändringen knappast betyder att inslagen av behovsstyrning ökat. I Huddinge kommuns budgetdirektiv inför 1993 står följande:

"Resurser för barnomsorg till KDN fördelas med en barnomsorgspeng per inskrivet barn som är lika för alla kommundelar, men som är större för barn mellan 1,5 och 3 år. Resurserna kan fördelas internt efter nämndens bedömning".³⁴

Man har infört ett styckkostnadspris per barn i kommunal barnomsorg. Oavsett i vilken form omsorgen bedrivs så utgår ersättning med lika belopp. Det har inget med behovsstyrning att göra utan kan beskrivas som en variant av prestationsbudgetering. Man gör inga försök att uppskatta behovet av barnomsorg i kommundelen utifrån objektiv statistik, exempelvis kvinnlig förvärvsfrekvens och andel barn med ensamstående föräldrar. Resurserna fördelas enbart efter prestation - antal inskrivna barn - och kostnad - ju yngre barn desto högre kostnader.

Hudiksvall

I Hudiksvall har man sedan 1991 fördelat den övervägande delen av kommundelarnas anslag utifrån något som kallas nyckeltalsmodellen. Arbetet med att ta fram en ny resursfördelningsmodell påbörjades våren 1989 med studiebesök i Uppsala och Sandvikens kommuner som man uppfattade som föregångare på området. På våren 1990 bildades en arbetsgrupp med kansli-, ekonomi-, personal-, förvaltnings- och socialcheferna samt en handläggande utredningssekreterare. Något senare knöts också kommunens fyra stadsdelschefer till arbetsgruppen. Intrycket från Hudiksvalls kommun är att arbetet hela tiden bedrivits utifrån stor samstämmighet både vad gäller uppfattningen att en ny modell är nödvändig och kring den nya modellens utformning. Den rapport som referensgruppens arbete utmynnade i, undertecknades av samtliga

³⁴ Huddinge kommun, *Direktiv inför budget 1993*, s 5.

deltagare³⁵. Man har inte heller funnit det nödvändigt att inhämta ytterligare synpunkter från kommundelarna.

Den nya fördelningsmodellen har utvecklats utifrån brister i det tidigare systemet. Problemen beskrivs i termer av orättvisa och oklar ansvarsfördelning.

"Här i Hudiksvall har allt oftare frågan väckts, både hos allmänheten och förtroendevalda, om de olika verksamhetsanslagen fördelas rättvist mellan kommundelarna. Det har också påbörjats en diskussion om besluts- och ansvarsnivåer, dvs hur detaljerade lösningar som ska finnas i de medel som varje nivå får sig tilldelad från närmast överliggande nivå".³⁶

Liksom i de kommuner som behandlats tidigare bygger Hudiksvallsmodellen på förutsättningen att man från centralt håll i kommunen beslutar hur stor del av kommunens totala budget som skall gå till kommundelarnas verksamhet. När den nya modellen tog form var en av utgångspunkterna att den tidigare medelsfördelningen byggde på en alltför detaljerad verksamhetsuppdelning. Önskemålet var en enklare konstruktion. Samtidigt ansåg man det orimligt att hela bidraget till kommundelarna skulle baseras på en enda fördelningsgrund, exempelvis invånarantal. Den lösning man kom fram till innebar en uppdelning av verksamheten i sex områden. Som framgår av uppställningen nedan, som gäller för budget 1991 och 1992, kom man ändå att bygga fördelningen på det totala befolkningsunderlaget i tre av de sex områdena. Vad gäller äldreomsorgen har man utgått från hela den aktuella målgruppen. På samma sätt förhåller det sig med skolan där målgruppen också sammanfaller med de faktiska nyttjarna eftersom alla barn i ålder 7-16 år har skolplikt. Därmed kan sägas att man gått långt i Hudiksvall när det gäller att uppfylla kraven på enkelhet och tydlighet i modellen.

³⁵ Förslaget till en ny fördelningsmodell i Hudiksvall presenterades 1990-10-29 i en skrivelse från Humanistiska kontoret i Hudiksvall med titeln *Nyckeltal i kommunen - Ett sätt att fördela - Ett sätt att jämföra - Ett sätt att utvärdera*.

³⁶ Ur skrivelsen *Nyckeltal i kommunen - Ett sätt att fördela - Ett sätt att jämföra - Ett sätt att utvärdera* s 2, från Hudiksvalls kommun, Humanistiska kontoret daterad 1990-10-29. Handläggare: utredningssekreterare Håkan Vestberg.

Tabell 4 Hudiksvalls budgetmodell

| Verksamhet | Målgrupp/fördelningsgrund | Ytterligare kriterier |
|----------------------------|--|--|
| Administration | Hela befolkningsunderlaget | |
| Barnomsorg | Antal barn 1½-9 år i kommunal barnomsorg | Andel heltidsinskrivna barn i barnomsorgen. |
| Grundskola | Antal elever i årskurs 1-9 | |
| Fritid och kultur | Hela befolkningsunderlaget | |
| Individ- och familjeomsorg | Hela befolkningsunderlaget | |
| Äldreomsorg | Antal invånare 65 år och äldre | "Vårdtyngdsindex" 65-74 år viktas 1 75-79 år viktas 3 80- år viktas 7 |

Kommentar: För den kommundelsövergripande administrationen utgår, utöver bidraget per invånare, ett grundbelopp som är lika för alla kommundelar.

Som framgår ovan fördelades medlen till barnomsorgen under 1991 och 1992 efter antalet barn i kommunens barnomsorgsverksamhet. Med 1993 års budget fördelas resurserna efter "behov". Det är inte längre antalet nyttjare utan antalet barn i aktuell ålder som är styrande. Också vad gäller ansvarsfördelning innehåller 1993 års budget förändringar i riktning mot ökad behovsstyrning. Sedan den nya modellen togs i bruk 1991 har det stått kommunalnämnderna fritt att omdisponera mellan verksamheterna. Endast kommunbidragets totala nivå har varit föremål för beslut i kommunfullmäktige. Man har emellertid uppmärksammat att dessa fördelningsramar kan uppfattas som förbrukningsramar, dvs att den framräknade summan för varje verksamhet också skall användas för just denna verksamhet. För att lösa det problemet har man tagit bort de tidigare verksamhetsrubrikerna i 1993 års budget. Förhoppningen är att internfördelningen i kommundelarna därmed skall bli mindre styrd. För

närvarande ligger alla lokalkostnader utanför modellen. I förarbetena till årets budget uttalas ambitionen att också lokalkostnaderna i framtiden skall kunna inräknas i övriga verksamhetskostnader. Värt att uppmärksamma är emellertid att Hudiksvallsmodellen redan i sin nuvarande form framstår som mycket omfattande. De grundläggade fördelningsprinciperna handlar om befolkningens sammansättning. Konstruktionen ger också kommundelarna mycket stor handlingsfrihet. Sammanslaget leder dessa iakttagelser till slutomdömet att den nya resursfördelningsmodellen i Hudiksvall är högst radikal.

Hudiksvalls kommun är nu inne på sitt tredje år av tillämpad behovsstyrning. Reformens verkningar börjar kunna skönjas. Det är framförallt två förhållanden som är av intresse. För det första har de nya fördelningsprinciperna medfört viss omfördelning mellan kommunens fyra kommundelsnämnder. För det andra ger modellen stora möjligheter att jämföra kommundelarnas kostnader och prestationer. Det har den centrala kommunledningen utnyttjat i besparingssyfte. När man från kommuncentralt håll bestämmer nästa års tilldelning kan man för varje verksamhetsgren låta den 'billigaste' kommundelen utgöra riktmärke. Kan man exempelvis producera barnomsorg till så låg kostnad i kommundel A så borde det vara möjligt också i kommundel B, tycks man resonera. Hur mycket av kommundelarnas nyvunna frihet att styra fördelningen mellan olika verksamheter återstår med det här förfaringsättet, och hur långt kan det drivas?

Nacka kommun indelades i fyra s k områdesstyrelser 1989. Styrelserna har ansvar för socialtjänst, delar av fritidsverksamheten samt skolpsykologer och skolkuratorer. Tidigare var den sociala verksamheten organiserad under fem distriktsnämnder och en central socialnämnd. Budgeten var anpassad efter distriktsindelningen. Anslagen till social verksamhet baserades i huvudsak på distriktens verksamhetsvolym. Fördelningen byggde på sådana faktorer som antal tjänster eller platser i exempelvis barnomsorg och äldreomsorg. Den följde i regel tidigare års förbrukning med hänsyn tagen till löne- och prisökningar.

Nacka tillämpar treårsbudgetering. I budgeten för perioden 1992-1994 fördelas pengarna till äldreomsorgen efter invånarnas behov av sådan service i de fyra kommundelarna. Övergången till behovsbudgetering inom äldreomsorgen har sin upprinnelse i kommundelsreformen. Att resursfördelningen lades om just med 1992-1994 års budget berodde dock på att områdesstyrelserna då fick medel av landstinget för att överta äldreomsorgen.³⁸ Övertagandet förbereddes av en särskild utredningsgrupp som bestod av en tjänsteman från den centrala kommunledningen samt fem tjänstemän från kommundelsförvaltningarna. Gruppen hade i uppgift att ta fram ett nytt fördelningsunderlag. Frågan var hur de ekonomiska ramarna skulle fördelas mellan kommundelarna. I november 1991 presenterade gruppen en modell för hur äldreomsorgens resurser fortsättningsvis borde fördelas. Utredningen tar sin utgångspunkt i 1991 års resursförbrukning. För varje verksamhet inom äldreomsorgen bryts

³⁷ Avsnittet om Nackas resursfördelningsmodell baseras på följande material: Kommunstyrelsens ordförandes, Erik Langby, *Svar på interpellation den 14 december 1992 från Per Chrisander angående fördelning av ekonomiska medel mellan områdesstyrelserna*, daterad 1993-03-03.

Nacka kommun. Kommunfullmäktige sammanträdesprotokoll 1990-12-17. *Äldreomsorg - 90-tal. Förslag till planeringsunderlag*. Rapport framtagen av projektgruppen för strukturplan, äldre- och handikappomsorg. Edition 2, 1991-11-18. *Ramrevidering för områdesstyrelsernas äldreomsorgsverksamhet*. Skrivelse från kommunstyrelsekontoret till kommunstyrelsen, daterad 1991-12-12.

³⁸ Efter övertagandet av landstingets äldreomsorg omsluter Nackas totala äldreomsorgsverksamhet 182 mkr 1992, 185.6 mkr 1993 och 191.2 mkr 1994. Uppgiften har hämtats från *Ramrevidering för områdesstyrelsernas äldreomsorgsverksamhet*. Skrivelse från kommunstyrelsekontoret till kommunstyrelsen, daterad 1991-12-12, s 1.

sedan anslagen ned i kostnader per invånare över 65 år. Därefter räknas ett ramanslag fram för respektive kommundel med utgångspunkt i hur många som bor i kommundelen. Anslaget till hemtjänst utarbetas dock på grundval av en mer detaljerad gruppindelning. Anslaget baseras på antal invånare i tre åldersgrupper; 0-64, 65-79 samt 80-99 år. Ersättningen läggs sedan fast efter en bedömning av de respektive åldersgruppernas genomsnittliga servicebehov.

Nacka kommun antog en ny plan för barnomsorgen i oktober 1990. Planen som gäller från och med 1991, innehöll också ett förslag till ny resursfördelningsmodell. I förslaget rekommenderade utredaren att man borde införa en s k barnomsorgspeng. I ett första skede skulle den tilldelades områdesstyrelserna i relation till *antal barn som behöver omsorg*. I ett senare skede skulle dessa medel kunna betalas ut till föräldrarna. I skrivelsen står också:

"Omläggningen av resurstilldelningen för barnomsorgen bygger både på tanken om att *ge betalt efter prestation* och tanken om att pengarna skall följa barnet."³⁹

Utredaren förespråkar sålunda att resurserna till barnomsorgen framgent fördelas både efter behov och efter prestation. Utformningen av barnomsorgspengen visar att det är den senare av dessa två fördelningsprinciper som blivit gällande. Ersättning utgår efter antalet inskrivna barn i barnomsorgen (prestation). Ersättningen varierar beroende på barnets ålder (kostnad). Ju yngre barn desto högre är ersättningen.

Av språkbruket att döma anser man i Nacka kommun att man tillämpar behovsbudgetering inom barnomsorgen. Men den nya fördelningsmodell som införts inom barnomsorgen innebär knappast en förändring i riktning mot ökad behovsstyrning. Modellen tar ingen hänsyn till hur exempelvis kvinnlig förvärvsfrekvens och andel barn i förskoleålder varierar mellan kommundelarna. Detta är faktorer som kan antas påverka behovet av barnomsorg. Tilldelningen baseras enbart på det befintliga utbudet av barnomsorg i respektive kommundel. Det är sålunda fråga om traditionell budgetering efter kostnad och prestation.

³⁹ Ramrevidering till följd av ny barnomsorgsplan för 1991, förnyad resurstilldelningsmodell samt införandet av internhyror. Kommunledningskontoret: K. Jansson, 1990-10-13, s 1. (Min kursivering, C.B).

Sammanfattningsvis gäller att den nya resursfördelningsmodell som tillämpas inom äldreomsorgen är behovsstyrd. Resurserna till kommundelarna fördelas efter befolkningens sammansättning och uppskattade behov av sådan service. Till sin omfattning är det dock fråga om en mycket begränsad förändring. Den gäller enbart en av kommundelarnas verksamhetsområden. Den helt övervägande delen av kommunens resurser fördelas fortfarande på traditionellt sätt, dvs bidragen är knutna till prestation och baseras på produktionskostnaderna.

Norrköping

Tankarna på en ny resursfördelningsmodell i Norrköping växte fram under hösten 1990 i samband med att budgeten för 1991 skulle fastställas. Den ekonomiska situationen hade försämrats och fordrade mer än enbart ytterligare besparingar. För att åstadkomma en effektivare serviceproduktion krävdes långsiktiga förändringar av kommunens arbetssätt. En utredningsgrupp bestående av tio tjänstemän tillsattes.⁴⁰ Inte helt oväntat kom utredningsgruppen fram till att situationen krävde organisatoriska förändringar och nytänkande. En klar skiljelinje borde dras mellan beställare och utförare. De förtroendevalda borde ha ansvaret för att 'beställa' tjänster medan anställd personal ansvarar för själva 'utförandet'. Vidare förespråkades att den tidigare kommunaldelsorganisationen skulle bestå men att kommunaldelsnämnderna fortsättningsvis skulle fungera enbart som beställare.⁴¹ En följd av dessa förslag var att man inte längre kunde fördela medel till kommunaldelsnämnderna efter deras produktionskostnader. De skulle inte längre ha någon egen produktion.

I Norrköping lånade man idéer från tankegångarna bakom det nya statsbidraget till grundskolan. Man tog också intryck av det då pågående arbetet med att nytt statsbidrag till äldreomsorgen. Upprepade jämförel-

⁴⁰ Gruppen var sammansatt av tre kommunaldelschefer, en representant för vardera social-, kultur-, skol- och fritidsförvaltningarna, en representant för vardera gatukontor och brandförsvaret samt en ekonom från kommunens ekonomi- och planeringskontor.

⁴¹ Vid den här tiden var antalet kommunaldelar 12 stycken. De har senare reducerats och i skrivande stund finns i Norrköping 8 kommunaldelsnämnder.

ser gjordes vidare med andra kommuner, särskilt Örebro (se s 84). Arbetsgruppen ställde upp fyra kriterier eller mål för modellen. Den skulle:

- passa den nya organisationsstrukturen
- ge möjlighet att bedriva fördelningspolitik
- vara ett instrument för att nå ekonomisk balans
- uppfattas som i rimlig grad rättvis

Till skillnad från utredningsmaterialet i många andra kommuner lämnas inte målen okommenterade. De åtföljs av flera problematiseringar och preciseringar. Det finns t ex en motsättning mellan de två första målen. Hur skall önskemålet om decentralisering av ansvar och anpassning till lokala förhållanden förenas med målet att kommunen centralt skall bedriva en tydlig fördelningspolitik? Av följande formulering framgår att det är det fördelningspolitiska målet som prioriteras högst.

"Kommunfullmäktige kommer också i den nya modellen att kunna besluta om riktade insatser, permanent eller tidsbegränsat, t ex till vissa kommundelar eller vissa verksamheter. Den nya fördelningsmodellen är alltså inte automatiskt verkande utan ett i grunden generellt system med tydliga möjligheter att fördela resurserna utifrån politiska värderingar."⁴²

I maj 1991 förelåg ett förslag till ny modell för kommundelarnas medelstilldelning som gick på remiss till kommunalnämnderna. I det digra remissmaterialet är det framförallt två problem som återkommer. Det ena gäller valet av behovskriterier för att mäta kommundelarnas sociala profil och vilken vikt olika faktorer skall ha. Det andra handlar om hur stor del av resurserna som skall fördelas som grundresurs per invånare och vad som därutöver skall användas för att justera för skillnader i sociala, geografiska och andra förutsättningar. Förslaget accepterades dock i stora drag och kom att ligga till grund för 1992 års budget.

⁴² Norrköpings kommun budget 1992, bil 3:4.

Tabell 5 Norrköpings budgetmodell

| Åldersgrupp | Social profil | Glesbygdsfaktor |
|--------------------------------------|---|--|
| Antal 0-6 år 67% | Antal barn; med ensamstående föräldrar med lågutbildade föräldrar till föräldrar med socialbidrag 33% | |
| Antal 7-15 år 60% | Antal barn; med ensamstående föräldrar med lågutbildade föräldrar till föräldrar med socialbidrag 33% | Antal barn bosatta glesare än 10 barn per km ² 7% |
| Antal 16-24 år 50% | Antal; med ensamstående föräldrar med lågutbildade föräldrar till föräldrar med socialbidrag 50% | |
| Antal 25-74 år 18% | Antal förtidspensionärer och personer med handikappersättning 82% | |
| Antal 75 år och äldre* 60% | Enpersonshushåll Antal socialbidragstagare totalt i området Antal äldre boende i hyresrätt 33% | Antal äldre som bor glesare än 1 person per km ² 7% |

Kommentar: Procentsatserna anger hur resurserna till varje åldersgrupp fördelas mellan antalet invånare i aktuell ålder, kommundelens sociala profil, samt eventuell glesbygdsfaktor.

* Den stora gruppen äldre är vidare indelad i fyra åldersklasser, 75-79, 80-84, 85-89 samt 90 år och äldre. Vid fördelning av resurser per invånare har hänsyn tagits till att vårdbehov och kostnader ökar i de äldre grupperna. Åldersgrupperna har viktats från 1 till 4. Således ges de allra äldsta 4 gånger så mycket resurser som invånarna mellan 75 och 79 år.

Modellen innebär att varje nämnd får ett anslag som den disponerar fritt. En annan grundprincip är att resurserna fördelas efter var invånarna bor, inte i vilken kommun del de får service. Modellen grundar sig på antalet invånare i olika åldersgrupper, social profil samt glesbygdsförhållanden i respektive kommun del. Den omfattar kostnader till grundskola, barnomsorg, äldreomsorg, handikappomsorg samt lokal fritid- och kulturverksamhet. Medlen fördelas efter antal invånare i den aktuella åldersgruppen.⁴³ Tillvägagångssättet innebär att man fr o m 1992 släppt principen att budgetera efter verksamhet. Istället byggs budgeten upp runt de olika åldersklasserna. Av uppställningen på föregående sida framgår vilka kriterier 'social profil' och 'glesbygdsfaktor' grundas på i olika åldrar.

Utöver att man helt frångått sektorstänkandet finns det ytterligare ett förhållande som är speciellt intressant i Norrköpingsmodellen. Man fördelar en mycket stor andel av resurserna på basis av kommun delarnas sociala förutsättningar. Avvägningen speglar de fördelningspolitiska ambitioner som finns uttryckta i Norrköpings budget för 1992, där modellen för första gången introduceras.

"Kommunens verksamhet utgår från medborgarnas behov, de största insatserna ska göras för de grupper och de verksamhetsområden där behoven är störst. Svaga och utsatta grupper ska var i centrum för utvecklingen av den kommunala servicen."⁴⁴

Norrköpingsmodellen är i väsentliga stycken radikal. Dels är den omfattande, dels har man helt frångått det tidigare sektorstänkandet. Budgeten är numera indelad efter olika målgrupper istället för verksamheter. Dock finns ett inslag som i viss mån stör den i övrigt radikala bilden. Som ett mått på kommun delarnas 'sociala profil' används bl a andelen socialbidragstagare. Mot denna behovsindikator kan invändas att den beror av kommunens egen ambitionsnivå. I det avseendet är det inte en objektiv faktor. Den kan relativt enkelt förändras genom att kommu-

⁴³ Resurserna till individ- och familjeomsorg ligger, liksom alla lokalkostnader, utanför modellen.

⁴⁴ Norrköpings kommun budget 1992, bil 3:3.

nen förändrar reglerna för vem som är berättigad till socialbidrag. Invändningen är emellertid inte speciellt allvarlig. För det första tillämpas kommunens socialbidragsnorm lika i hela kommunen. Antalet socialbidragstagare är därför inte en faktor som kommundelarna själva kan påverka. För det andra är kommunens socialbidragsnorm i sig ett slags behovsbedömning. Att kommunen till en del baserar fördelningen på antalet socialbidragstagare bör därför inte påverka den övergripande slutsatsen, att Norrköpings behovsmodell är radikal.

Sandviken

Sandvikens kommun består av 8 kommundelar med ansvar för all områdesanknuten verksamhet. Hösten 1990 tillsattes en arbetsgrupp på kommunledningens uppdrag för att utreda metoder för behovsrelaterad resursfördelning till kommundelarna.⁴⁵ Gruppen tog fram de ursprungliga modellförslagen under våren och hösten 1991. Därefter har en tjänsteman i kommunen arbetat med att utveckla modellen. Arbetet bedrivs med siktet inställt på att modellen skall tas i bruk 1994. Liksom i andra kommuner har en utgångspunkt för arbetet varit att staten, i förhållande till kommunerna, alltmer överger sina tidigare kostnads- och prestationsrelaterade fördelningskriterier. Statsbidragen har blivit mer generella och fördelas efter behovsorienterade kriterier.

I Sandviken har man aktivt sökt inspiration från andra kdn-kommuner som arbetar med behovsorienterad resursfördelning. Våren 1991 tog man tillsammans med Svenska Kommunförbundet, initiativ till en konferens där olika kommuners modellförslag presenterades och diskuterades. Förutom Sandviken deltog representanter från Göteborg, Helsingborg och Örebro.

Arbetsgruppen redovisar tre motiv till den nya fördelningsmodellen. För det första utgår man från nackdelarna med det rådande systemet. Det präglas av en inriktning mot att täcka faktiska kostnader. Man varnar för att en fixering vid verksamhetens kostnader kan inbjuda till manipulering av fördelningssystemet. Med det avses t ex risken att förvaltningarna

söker öka sina anslag med hänvisning till onödigt kostsamma lösningar. Istället efterlyses ett 'okänsligt' eller objektivt fördelningssystem. För det andra vill man att fördelningssystemet skall vara ett effektivt styrmedel för den politiska ledningen. I budgetprocessen skall ledningen ta fasta på verksamhetens mål och inriktning. Att finna lämpliga medel för att nå målen bör vara en fråga för förvaltningarna. Annorlunda uttryckt skulle en sådan process förstärka den politiska nivåns 'beställarkompetens'. Förhoppningen är också att budgeten skall bli mer lättförståelig och inbjuda till diskussioner i termer av mål och medel. För det tredje hoppas man att den nya fördelningsmodellen skall uppfattas som mer rättvis och mindre utsatt för manipulationer.

Enligt det förslag som föreligger i Sandviken skall hela kommunbidraget ingå i den nya modellen. Resurserna skall knytas till individens bosättning. Det betyder att ett köp-sälj-förfarande är nödvändigt om behovet av t ex skolundervisning tillgodoses i annat område än där individen bor. Medlen tänkes utgå i en klumpsumma och "Det blir de olika områdesstyrelserna som fördelar resurserna enligt den gamla modellen mellan verksamheterna."⁴⁶ Modellen ger sålunda kommunalnämnderna frihet att själva prioritera mellan olika verksamheter.

I sina huvuddrag är Sandvikens modell välbekant. Man arbetar med två typer av resurser. Grundresursen utgår från att verksamheterna skiftar mellan olika kommundelar p g a varierande befolkningssammansättning. Tilläggsresursen används för att utjämna variationen i kommundelarnas strukturella förutsättningar att bedriva kommunal service. Här upphör likheterna med andra modeller. När det gäller att beräkna grundresursens storlek har Sandviken en originell lösning. Sedan befolkningen åldersindelats har de olika ålderskategorierna viktats. Vikterna har hämtats från en statlig utredning om nytt statsbidragssystem. De avspeglar hur mycket kommunal service som konsumeras i olika åldrar, i genomsnitt för hela riket.⁴⁷ Av nedanstående uppställning framgår de olika åldersgrupperna och deras s k "kostnadstyngd".

⁴⁶ Kommunstyrelsen Sandvikens Kommun, 1992-09-30, *Behovsrelaterad resursfördelning*, s 3.

⁴⁷ Uppgift om utredningens namn saknas. För verksamheter som inte är åldersrelaterade har resurserna fördelats lika per invånare.

Tabell 6 Utdrag ur Sandvikens budgetmodell

| Målgrupp | "Kostnadstyngd", dvs riksgenomsnitt |
|------------|-------------------------------------|
| 0 - 6 år | 6.11 |
| 7 - 15 år | 8.15 |
| 16 - 64 år | 1.33 |
| 65 - 79 år | 3.12 |
| 80 - | 13.97 |

Utredaren förespråkar en lösning där 80 procent av resurserna fördelas som en åldersbaserad grundresurs. Den resterande femtedelen skall fördelas efter andel barn med ensamstående föräldrar samt andel förtidspensionerade personer i kommundelen.

Sandvikens förslag är i många avseenden långtgående. Det omfattar hela kommunbidraget som skall fördelas som ett obundet ramanslag. Vidare har man lämnat den tidigare verksamhetsindelningen av budgeten till förmån för en indelning baserad på medborgarnas servicebehov i olika åldrar. Ändå når inte Sandviken någon topposition på vår rankinglista. Istället för att finna egna kriterier för medborgarnas servicebehov utgår man från ett riksgenomsnitt för olika åldrar. Det betyder att modellen förlorar i transparens. Kravet på transparens gäller sambanden mellan de använda behovskriterierna och de behov de avser mäta. De skall vara enkla och lättförståeliga. Var och en skall kunna förstå på vilka grunder fördelningen baseras. Med Sandvikens konstruktion är inte det möjligt. Riksgenomsnittet säger inget om de olika åldersgruppernas behov. Det är enbart ett uttryck för hur mycket pengar landets kommuner i genomsnitt valt att satsa på olika åldersgrupper. Därigenom framstår kommunledningens prioriteringar som oklara.

Södertälje⁴⁸

Södertälje kommun är sedan 1989 indelad i 13 kommunalnämnder. Organisationen täcker hela kommunen. Frågan som kommunledningen ställde sig var hur kommunens resurser borde fördelas mellan dessa kommunelar. Södertälje kommun anlidade konsulthjälp för att finna en sådan resursfördelningsmodell. Uppdraget gick till Statistiska centralbyråns regionkontor i Göteborg. Kontoret hade tidigare utvecklat en resursfördelningsmodell åt Helsingborgs kommun. Det faktum att man anlitat extern expertis gör att Södertälje, tillsammans med Helsingborg, skiljer sig från övriga kommuner i undersökningen. Trots det var det modellförslag som SCB-konsulten lämnade på våren 1992 mycket likt de modeller som återfinns i andra kommuner. Liksom i de flesta andra kommuner var det uppbyggt av en grund- och en omfördelningsresurs. Att konsulten fann en så likartad lösning har förmodligen en ganska enkel förklaring. Av de samtal jag haft med den SCB-konsult som utformade Södertäljes modellförslag har framgått att också han hämtat många idéer och uppslag från senare års omläggningar av statsbidragssystemen. En annan förebild som nämndes var Oslos kriteriebaserade modell för fördelning till sina "bydeler".⁴⁹

SCB-modellens grundprinciper accepterades av kommunen. De fann det dock nödvändigt att utveckla och justera förslaget på åtskilliga punkter. Ett problem har handlat om hur kommundelarnas kostnader skall skiljas från kommungemensamma kostnader. De förra skall ingå i modellen, men inte de senare. Ett annat problem har rört vilka behovskriterier som skall ingå i modellen och vilken vikt de skall ha. Med utgångspunkt i bl a dessa frågor har den ursprungliga modellen reviderats. Enligt kommunens tidsplan träder modellen i kraft med 1994 års budget. Med den nya modellen kommer vissa kommunelar att få ökade ekonomiska anslag medan andra får vidkännas nedskärningar. För

⁴⁸ Den följande framställningen baseras på Statistiska centralbyråns förslag, daterat 1992-04-23 samt på det slutliga förslag som antogs av kommunstyrelsen 1993-05-05 med rubriken *Ny resursfördelningsmodell för Södertälje kommun 1994* daterat kommunstyrelseförvaltningen 93-04-26. Dnr 41-92. Rnr 061.

⁴⁹ Enligt samtal med regionchef Alf Fyhrlund, Statistiska centralbyrån i Göteborg, den 14 januari 1993.

att kommundelarna skall hinna anpassa sin verksamhet till modellen kommer övergången att ske stegvis under två år. Från och med 1996 skall modellen vara fullt genomförd.

Förhoppningen är att behovsmodellen skall rätta till de brister som finns i ett kostnads- och prestationsbaserat system. I bakgrundsbeskrivningen till Södertäljes nya modellförslag redovisas tre problem med det hittillsvarande systemet. För det första har rättvisan i nuvarande resursfördelning alltmer ifrågasatts under de år som kommunalnämnderna existerat. För det andra är det nuvarande systemet alltför 'statiskt'. Förändringar i kommundelarnas befolkningssammansättning har svårt att slå igenom. De följs inte av motsvarande förändringar i resurstilldelningen. På samma sätt är systemet alltför trögt när det gäller förändringar till följd av det fria skolvalet. Inga nya medel tillförs den skola som tar emot en ny elev. Å andra sidan fråntas heller ingen kommunal resurs om elevunderlaget minskar. För det tredje existerar det parallellt två olika fördelningssystem i kommunen vilket man anser vara olyckligt. Det är en följd av den statliga sk Ädel-reformen.⁵⁰ Den har inneburit att vissa resurser inom äldreomsorgen fördelas efter demografiska och sociala faktorer.

Den nya resursfördelningsmodellen skall, enligt kommunfullmäktiges beslut, uppfylla ett flertal krav. De viktigaste av dessa krav är att modellen skall:

- vara lätt att förändra i termer av 'indata'.
- utjämna kostnadsvariationer mellan kommunalar med likvärdig service.
- vara anpassad till 'fritt skolval'.
- stödja ett köp-sälj-system där kommundelarna ges tydligt ansvar för sina invånare.
- omfatta många verksamheter.
- främja målstyrning genom utveckling av nyckeltal och analyser av olika slag.

⁵⁰ Ädel-reformen handlar om ansvarsfördelningen mellan kommuner och landsting om boende och vård för äldre och handikappade. "Ädel" är en förkortning av Äldredelegationen, som i rapporten *Ansaret för äldreomsorgen* (Ds S 1989:27) lämnade förslag till en ny ansvarsfördelning. Reformen, som började genomföras 1 januari 1992, har inneburit att kommunernas ansvarsområde kraftigt utvidgats.

Av fullmäktiges beslut framgår tydligt att kommunalnämnderna fritt kan disponera tilldelade medel.

"Det är viktigt att notera att resursfördelningsmodellen endast är ett beräknings- och fördelningsinstrument. Det finns därför inget krav på en kommunal del att budgetera exakt de resurser för ett specifikt verksamhetsområde som modellen räknar fram. Kommundelarna har möjlighet att utifrån egna prioriteringar och förutsättningar göra omdisponeringar. Det är kommunalens samlade utfall i modellen som är det intressanta inte de enskilda verksamheternas utfall."⁵¹

Den modell som fullmäktige antog på våren 1993 avviker på flera punkter från det förslag som SCB-konsulten lämnat ett år tidigare. Det ursprungliga SCB-förslaget är mycket enkelt. I botten finns en grundtilldelning. Den bygger på antalet invånare i målgruppen. Syftet med att fördela medlen som en grundresurs per invånare är att åstadkomma en jämn servicefördelning mellan kommundelarna:

"En omprioritering av resurser mellan sektorer för kommunen totalt slår igenom i kommundelarna i proportion till behoven i varje kommunal del. Nerdragningar sker där de "smärtar" minst mot bakgrund av behoven. Tillskotten hamnar där de bäst behövs."⁵²

Härutöver justerar modellen också för socioekonomiska skillnader mellan kommundelarna. I SCB-förslaget finns *en* grundresurs och *en* uppsättning omfördelningsvariabler per verksamhetsområde eller sektor. Kommunens reviderade förslag är betydligt mer komplicerat. Det bryter upp ett par huvudsektorer i delområden. Dessa har sedan fått egna fördelningsnycklar.

⁵¹ Ny resursfördelningsmodell för Södertälje kommun 1994, Kommunstyrelseförvaltningen 93-04-26. Dnr 41-92, s 11.

⁵² Statistiska Centralbyrån, Göteborgskontoret, Alf Fyhrlund, Rapport 23 april 1992, *Modell för resursfördelning i Södertälje*, s 1.

Tabell 7 Södertäljes budgetmodell

| Verksamhet | Målgrupp | Vikt | Ytterligare kriterier |
|----------------------------|---|--------------------------|--|
| Administration | Hela befolkningen 100% | Lika | |
| Barnomsorg | Barn i daghem och familjedaghem 0-3 år 4-5 år 6-åringar 89% | 1.37 1.25 1.0 | Socialt index* (68%). 0-6 år med utländsk bakgrund** (5%). 0-6 år ej inskrivna inskrivna i barnomsorg*** (27%). 11% |
| Grundskola | 7-9 år 10-12 år 13-15 år | 1.0 1.11 1.0 | Socialt index Elever med utländsk bakgrund****. Elever boende utanför tätort***** |
| TFIKP***** | 5-18 år | | Socialt index |
| Individ- och familjeomsorg | | | Socialt index 100% |
| Äldreomsorg | 75-79 år 80-84 år 85-89 år 90-w | 1.0 2.0 4.0 6.0 | Andel ensamboende > 75. Andel äldre i glesbygd. |
| Handikappomsorg | 16-75 år med handikappersättning 100% | | |

Kommentar: Procentsatserna anger hur stor del av verksamhetsanslaget som fördelas som grundresurs respektive omfördelningsresurs. Procentangivelserna inom parentes anger fördelningen mellan de olika strukturkriterierna. P g a utredningsmaterialets karaktär har det inte varit möjligt att uläsa relationen mellan grund- och omfördelningsresurser inom samtliga verksamhetsområden.

* Indexet baseras på följande faktorer: andel med utomnordisk bakgrund, andel arbetslösa 18-24 år, andel arbetslösa 25-64 år, andel utan högskoleutbildning, andel förtidspensionärer, andel flerbostadshus, andel ensamstående med barn 0-15 år, andel ensamboende män 25-44 år. Samma index används inom grundskola, TFIKP, individ- och familjeomsorg.

** Avser endast fördelning av medel till hemspråksundervisning.

*** Avser endast fördelning av medel till deltidsförskola och öppen förskola.

**** Avser hemspråksundervisning.

***** Avser skolskjutsar.

***** TFIKP står för tekniska, fritids-, idrotts-, kultur- och parkverksamheten.

Resultatet är ett system som inte uppfyller behovsstyrningens krav på transparens. I tabellen på föregående sida ges en kraftigt förenklad bild av kommunens budgetmodell.

Vidare har kommunen valt att fördela betydande resurser för vissa sektorer utanför modellen. Det gäller framförallt till tekniska-, fritids-, idrotts-, kultur- och parkverksamheten. Kapitalkostnader ingår dock i modellen och fördelas efter sociala och demografiska variabler.⁵³ I det avseendet skiljer sig Södertälje från övriga kommuner i undersökningen. De har enbart fört in verksamheternas driftskostnader i modellen. Som i flera andra kommuner har Södertälje valt att lägga hyror utanför modellen.

I förhållande till SCB-förslaget är dock den mest anmärkningsvärda förändringen att Södertälje frångått behovsprincipen på barnomsorgens område. Behovet av barnomsorg inte är mätbart. Med det argumentet har kommunen återgått till att fördela lejonparten av resurserna efter antal utnyttjade platser i barnomsorgen. Endast en liten del av medlen fördelas efter kommundelarnas sociala profil. Den enda principiellt viktiga förändring som den nya modellen medför på det här området är att 'platsbidraget' fördelas till den kommunalnämnd där barnet är folkbokfört. Ligger barnets daghem i annan kommun del överförs medlen genom ett köp-sälj-förfarande. Det innebär att kommundelarna endast ges 'betalningsansvar' för sina invånare. Valet av daghem överläts på föräldrarna.

Inom såväl barnomsorg, grundskola, individ- och familjeomsorg som teknisk, fritids-, idrotts-, kultur- och parkverksamheten används samma sociala index som grund för omfördelning mellan kommundelarna. Ser vi närmare på indexet finner vi att det är uppbyggt av åtta komponenter.⁵⁴ Förslagsställarna beskriver indexet i anslutning till presentationen av fördelningen inom individ- och familjeomsorg. Det tycks som om indexet är utvecklat för just detta område. De skriver:

⁵³ Vid beslut om nya investeringar skall därmed kapitalkostnaderna inrymmas i kommunalnämndens ram. Särskild kompensation kan endast komma ifråga vid vissa mycket stora investeringar.

⁵⁴ De åtta komponenterna är andel med utomnordisk bakgrund, andel arbetslösa 25-64 år, andel arbetslösa 18-24 år, andel utan högskoleutbildning, andel förtidspensionärer, andel flerbostadshus, andel ensamstående med barn 0-15 år, andel ensamboende män 25-44 år.

"Någon enstaka variabel finns inte som helt kan förklara behoven av socialbidrag och vård- och behandling. /.../ Det finns dock ett antal variabler som samvarierar med IFO-kostnaderna. Vi har samlat ett antal sådana variabler och lagt samman dem till ett socialt index. Observera att kravet för att en variabel skall ingå i indexet inte behöver vara att den orsakar IFO-kostnaderna utan viktigast är att den samvarierar med IFO-kostnaderna."⁵⁵

Ett kriterium som bör uppfyllas för att det skall vara fråga om behovs- styrd fördelning är att faktorerna som används för att mäta medborgarnas servicebehov skall vara transparenta. Det innebär att det skall finnas ett klart band mellan en verksamhet och de faktorer som mäter behovet av service. Kravet är strängt. Citatet ovan visar att Södertälje, trots goda intentioner, inte uppfyller det. Nu är Södertälje kommun inte ensam om ambitionen att driva igenom behovsbudgeteringens principer, för att sedan bara nå en bit på den vägen. Svårigheter att finna inte bara 'samvariation' utan också 'orsakssamband' återkommer i många andra kommuner. Vad som är förvånande, är att Södertälje först konstruerar det sociala indexet för individ- och familjeomsorgen. Därefter för kommunen över det till helt andra områden. Det får till följd att modellen styr resurser till grundskola och barnomsorg på grundval av bl a andelen förtidspensionärer och ensamstående män i kommundelen. Frågan som inställer sig är om det verkligen är ett rimligt sätt att uppskatta skolans och barnomsorgens resursbehov.

Södertäljes modellförslag tyder på stor medvetenhet om de krav som resursfördelningsmodellen ställer på kommunens ekonomiska styrsystem. Utredarna framhåller att en fullt genomförd köpa-sälj-organisation är en förutsättning för att modellen skall fungera i enlighet med behovsbudgeteringens grundprinciper. De poängterar också att modellen kräver ett omfattande uppföljningsarbete. Kommundelarnas service och resultat måste utvärderas i förhållande till kommunledningens mål och riktlinjer.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att kommunens reviderade modell, som kommer att träda i kraft 1994, är mindre radikal än det ursprungliga modellförslag som presenterades av SCB. För det första har

⁵⁵ *Ny resursfördelningsmodell för Södertälje kommun 1994*, Kommunstyrelseförvaltningen, 93-04-26. Dnr 41-92. Rnr 061, s 24.

kommunens bearbetning inneburit att modellen förlorat i tydlighet och transparens. För det andra är kommunens reviderade modell mindre omfattande. Visserligen är många verksamheter fortfarande berörda, men inom flertalet av dem har man valt att fördela betydande resurser vid sidan av modellen. Av den generella karaktär som präglade det ursprungliga SCB-förslaget återstår därför inte mycket. Södertäljes reviderade modell ger istället intryck av att vara resultatet av diverse hänsynstaganden och kompromisser.

Uppsala

Uppsala kommun har 14 kommunalnämnder med ansvar för fritid, kultur, skola och social verksamhet. Fr o m halvårsskiftet 1993 skall resurserna till äldre- och handikappomsorgen fördelas efter kommundelarnas behov av sådan service. Bland vissa av kommunens centralt placerade utredare och ekonomer har det funnits tankar och idéer i den här riktningen under en ganska lång tid. Det är dock först sedan statsbidragen blivit mer generella och behovsstyrda som idéerna vunnit gehör också bland kommunens politiker. Arbetet med att ta fram en ny modell för äldreomsorgen påbörjades 1991.

Uppenbart är att det i Uppsala funnits ett mycket starkt missnöje såväl centralt som på kommunalnivå med den rådande resursfördelningen till kommundelarna. Det har lett till att förväntningarna på den nya modellen ställts högt. Så högt att konstruktörerna bakom den nya modellen finner det oroväckande:

"Man tror att det här skall kunna lösa alla problem. Det är farligt och jag är lite rädd för reaktionerna efteråt."⁵⁶

Förslaget till ny fördelningsmodell inom äldreomsorgen avser resurserna för boende, service och vård. Det har tagits fram av en arbetsgrupp bestående av två centralt placerade tjänstemän, fyra kommun-

⁵⁶ Enligt telefonintervju 1993-01-21 med Christer Öhrnell, tjänsteman på kommunledningskontoret i Uppsala.

representanter samt en utredningskonsult från Utredarhuset.⁵⁷ I förslaget nämns fem motiv för att övergå till behovsbaserad resursfördelning. För det första främjar det *flexibiliteten* i resursanvändningen. Kommundelsnämnderna blir inte låsta till en bestämd produktionsstruktur utan endast av kommunledningens mål samt ekonomiska ramar. För det andra sägs att förslaget stimulerar kommundelarna att arbeta *förebyggande*. Med det menar man att ett visst behov kan tillfredsställas genom att produktionen ökar eller genom att behoven minskar. En generell resursfördelning ger incitament att satsa på förebyggande arbete som minskar behoven på sikt. För det tredje främjas *produktiviteten och effektiviteten*. Om man inte kan påverka resurstilldelningen är det endast genom att arbeta resursnålt som man kan förbättra situationen. Vinsterna av förebyggande arbete, rationaliseringar och kostnadseffektivare produktion får kommundelarna disponera. För det fjärde anges att modellen *underlättar budgetprocessen*. Sedan behovskriterierna och den totala ramen är fastställda blir ytterligare förhandlingar mellan central och lokal nivå överflödiga. För det femte slutligen talar man i termer av *ökad demokrati*. Då varje kommun erhåller resurser efter behov blir de inte beroende av centrala initiativ eller av resurstilldelningen till andra kommundelar.

En grundtanke är att den nya modellen skall vara anpassad till en framtida organisation med beställare och utförare. Syftet är att modellen skall skapa 'marknadsmässiga' spelregler. Ett uttryck för det är att resurserna skall fördelas så att kommundelarna kan köpa tjänster av varandra och 'pengarna följer individen'. Eftersom de särskilda boendeformer som finns inom äldreomsorgen (sjukhem, servicehus, ålderdomshem etc) är ojämnt fördelade mellan kommundelarna måste modellen konstrueras med hänsyn till det. Den lösning man valt innebär att kommundelarna har betalningsansvar för invånare som flyttar till "särskilda boendeformer" i andra kommundelar.

⁵⁷ Utredarhuset är ett privat konsultföretag. Dess huvudsakliga uppdragsgivare är kommuner och landsting. Framst arbetar man med utredningar inom kommunernas sociala verksamhet.

Tabell 8 Uppsalas budgetmodell för äldreomsorg

Grundresurs:

| Ålderklass: | Vikt: |
|-------------|-------|
| 0 - 64 | 1 |
| 65 - 74 | 7 |
| 65 - 79 | 20 |
| 80 - 84 | 49 |
| 85 - 90 | 96 |
| 90 - | 159 |

Omfördelningsfaktorer:

- Andelen förtidspensionärer
 - Andel ensamboende
 - F d yrkesverksamhet (arbetare/icke arbetare)
 - Glesbygdsboende
-

Av uppställningen ovan framgår huvuddragen i Uppsalamodellen. Utöver grundresursen som utgår efter antalet invånare i aktuell ålder, ingår ett antal omfördelningsfaktorer med olika vikt i modellen.

I Uppsala har man ställt två villkor för att faktorerna skall vara relevanta ur resursfördelnings synpunkt. Dels måste faktorn ha samband med behoven av eller produktionskostnaderna för boende, service och vård. Dels måste den gälla förhållanden som varierar mellan kommundelarna.

Det är ett välkänt faktum att vårdbehovet ökar med stigande ålder. Men hur skall det ökande behovet mätas? I Uppsala har man valt att utgå från de existerande kostnaderna. Åldersvikterna i uppställningen ovan har erhållits genom att faktiska boende-, service-, och vårdkostnaderna brutits ner på de olika åldersgrupperna. Vikttekniken innebär att föregående års fördelning bildar mall i den nya modellen. När man inte

kan finna något annat sätt att mäta ålderns inverkan på vårdbehovet måste man utgå från den tidigare fördelningen. Den tidigare fördelningen må vara rätt eller fel men det är den enda jämförelsepunkt man har.

Örebro

I Örebro togs initiativet till en behovsstyrd fördelning av kommundelarna själva. Det bottnade i ett stort missnöje med rådande fördelningssystem. 1990 tillsattes en arbetsgrupp enbart bestående av kommundelsrepresentanter.⁵⁸ Gruppen föreslog att utgångspunkten för fördelningen skulle vara befolkningens behov i olika ålder samt kommundelarnas sociala struktur. Idéerna hämtades från bl a den modell som används vid fördelning av statens skatteutjämningsbidrag och bidrag till grundskolan. Utifrån dessa principer fick ekonomikontoret arbeta vidare. Med 1993 års budget har de ekonomiska ramarna för kommundelsnämnderna för första gången i huvudsak beräknats enligt den nya fördelningsmodellen.⁵⁹

Till varje kommundel utgår fyra 'påsar'. Tre är åldersrelaterade. De går till barn- och ungdomar, till vuxna och till äldre. Den fjärde 'påsen' avser sektorsövergripande verksamhet som t ex administration. Oberoende av resursfördelningens uppdelning i 'påsar' så utmynnar allt i en ekonomisk ram för respektive kommundelsnämnd. Det är alltså nämndpolitikerna som beslutar om den interna resursfördelningen.

Modellen är mycket omfattande. Kommundelsnämndernas totala ekonomiska ram uppgår till 2 175 mkr för år 1993. Av dessa fördelas 1 784.5 mkr, eller 82 procent, efter befolkningens sammansättning och behov i kommundelarna.⁶⁰

⁵⁸ I gruppen deltog representanter från 3 av Örebro 15 kommundelar. De tre kommundelarna var Adolfsberg-Mosjö, Almby-Norrbyås och Vivalla-Lundby.

⁵⁹ Presentationen av modellens uppbyggnad baseras på Örebro kommun budget 1993.

⁶⁰ Resterande 390.5 mkr, som fördelas vid sidan av modellen, avser täcka kostnader för vissa sjukhem och badanläggningar, invandrandervisning vid flyktingförläggningar samt ge compensation för vissa hyreskostnader.

Tabell 9 Örebro budgetmodell

| Grundresurs | | Omfördelningsfaktorer |
|-------------|---|---|
| Ålderklass: | Vikt: | |
| 1-15 år | Genomsnittlig kostnad/barn 1992* | Andel 20-64 med högst grundskola (25%) Andel 0-15 med ensamstående föräldrar (25%) Andel 0-15 med utländsk härkomst (50%) |
| 70% | | 30% |
| 16-64 år | Genomsnittlig kostnad/individ 16-64 år 1992 | Andel invandrare Andel förtidspensionärer |
| 64 år - | Genomsnittlig kostnad/äldre 1992** 100% | |

Kommentar: Procentsatserna anger hur stor del av resurserna till varje åldersklass som utgörs av grundresurs respektive omfördelningsresurs. För gruppen 16-64 år framgår inte den exakta fördelningen av underlaget. Procentangivelserna inom parentes anger fördelningen mellan de olika omfördelningsfaktorerna.

* Gruppen barn och ungdomar är indelad i fyra åldersklasser, 1-3, 4-6, 7-12 samt 13-15 år. Fördelningen till åldersgrupperna baseras på deras relativa kostnadstyngd. Kostnadstyngden motsvarar genomsnittskostnaden per individ i aktuell ålder 1992.

** De äldre är indelade i fyra åldersgrupper, 65-79, 80-84, 85-89 samt 90- år. Grundfördelningen i gruppen äldre motsvarar genomsnittskostnaden per individ i aktuell ålder 1992.

Grunden för resursfördelningsmodellen är antal medborgare och åldersammansättningen i de olika kommundelarna. Grundresurserna per invånare baseras på föregående års fördelning. Med 1992 års fördelning som bas har man för varje åldersgrupp tagit fram genomsnittskostnaden. För varje kommundel multipliceras sedan antalet individer i respektive åldersklass med åldersklassens genomsnittskostnad. Därefter adderas åldersklassernas kostnader och slutsumman är kommundelens ekono-

miska ram. Därutöver justerar modellen för olikheter i kommundelarnas sociala profil. De sociala kriterier som används är utbildningsnivå, familjestruktur, andel invandrare och andel förtidspensionärer.

Örebros modell är i alla avseenden radikal. Den är omfattande och ger kommunalnämnderna fria händer att disponera kommunbidraget. De behovskriterier som används fyller kraven på objektivitet och transparens. De tidigare sektorsrubrikerna i budgeten har tagits bort. Modellen är istället uppbyggd kring olika åldersgrupper.

Hur långt har kommunerna kommit?

I detta kapitel sammanfattas resultaten från de tolv kommunerna. Inledningsvis redovisas kortfattat kommunernas argument för att införa behovsbudgetering. Därefter jämförs kommunernas val av budgetmodeller dels mot idealet för behovsbudgetering, dels även sinsemellan. Avsikten är att på så sätt *rangordna* kommunerna efter hur långt de gått på vägen mot behovsbudgetering. Med rangordningen som grundval väljs sedan ett mindre antal fallstudiekommuner ut.

Argument för behovsbudgetering

I kdn-kommunernas förändringsarbete har en lång rad argument för behovsbudgetering framförts. De kan ordnas under fyra rubriker. Argumenten är av ekonomiskt, administrativt och politiskt slag samt orienterade efter rättvisa. I det stora flertalet kommuner framför man argument av alla fyra slagen. Utförligheten i kommunernas argumentation varierar emellertid betydligt. I det följande återges argumenten i renodlad form. De skall för den skull inte uppfattas som separata och åtskiljbara kategorier. Argumenten är inbördes nära relaterade. De griper in i och betingar varandra.

Det *ekonomiska argumentet* är vanligast. Ofta uttrycks det i termer av 'lokal anpassning'. Med det avses att ekonomiska beslut såsom val av produktionsform eller samordning och omfördelning av resurser mellan verksamheter, bör fattas så nära verksamheten som möjligt, dvs på kommundelnivå. Det är på den här nivån som man har bäst kännedom om verksamheten och därmed möjlighet att fatta de mest rationella besluten. Behovsstyrd resursfördelning är, enligt detta argument, också ett medel för att genomdriva besparingskrav. Med behovsbudgetering kommer besparingar att slå igenom på ett effektivt sätt; de kommer att

slå hårdast där de orsakar minst skada. Ett annat vanligt argument av samma typ handlar om att konkurrensen mellan kommundelarna stimuleras. Behovsbudgeteringen syftar bl a till att utjämna skillnader i kommundelarnas förutsättningar att producera service. Därmed ökar möjligheterna till jämförelser, med avseende på servicens kvalitet och kostnader, mellan kommundelarna. Det antas i förlängningen leda till en mer kostnadseffektiv produktion. Kommunledningen kan dessutom använda de ökade jämförelsemöjligheterna för att utöva tryck på de mindre 'effektiva' kommundelarna.

En andra huvudtyp är de *administrativa argumenten*. Härmed avses att behovsbudgetering bidrar till att renodla de administrativa funktionerna i förhållande till de politiska. Den tidigare verksamhetsanknutna resursfördelningen har givit alltför stort utrymme för administrativ påverkan. Bedömningar av verksamheternas resursbehov har till stor del gjorts av förvaltningarna själva. Genom att istället knyta resursfördelningen till medborgarnas servicebehov minskar förvaltningens inflytande. Politikerernas bedömningar av medborgarnas servicebehov grundas på egenskaper hos befolkningen och blir därmed oberoende av den kommunala serviceapparaten. Parallellt med utvecklingen av behovsbudgetering förändras de administrativa instrumenten. Köp-sälj-system och beställare-utförare-organisation införs. Det är förändringar som syftar till att skilja mellan det politiska finansieringsansvaret å ena sidan och det administrativa produktionsansvaret å andra sidan.

Den tredje gruppen argument rör *politisk styrning*. De handlar om att behovsbudgetering ökar kommunledningens möjligheter att föra en aktiv fördelningspolitik och driva igenom politiska målsättningar. Det sker på flera sätt. För det första genom att den centrala kommunledningen ensam avgör vilka servicebehov som skall prioriteras vid resursfördelningen. För det andra genom att de tidigare så starka bindningarna till föregående års fördelning lättar när man frångår den verksamhetsanknutna fördelningsprincipen. För det tredje genom att den politiska styrningen ändrar karaktär. Budgeten överges som instrument för att detaljstyra verksamheten. Istället kommer målstyrning i kombination med omfattande resultatuppföljning. Genom att formulera konkreta och verksamhetsanknutna mål skall de kunna användas för att utvärdera kommundelarnas verksamhet. Tanken är att styrning genom kontroll i efterhand, inriktad på resultat, är mer effektiv än budgetstyrning som syftar till att

planera en osäker framtid. Till argumenten för politisk styrning hör också de som handlar om att behovsbudgetering förenklar och förkortar det kommunala budgetarbetet. Med den nya budgetmodellen skall fullmäktige enbart fastställa ekonomiska ramar för kommundelarna. Ansvar för fördelningen mellan förvaltningarna decentraliseras till kommundelnivå. Mängden detaljbeslut på fullmäktiges bord reduceras därmed.

För det fjärde finner vi *rättviseargumentet*. De tidigare argumenttyperna har ett centralt ledningsperspektiv. Rättviseargumentet ställer kommundelarnas nytta av modellen i centrum. På kommundelnivå har tidigare prestations- och kostnadsrelaterade fördelningsmodeller uppfattats som otydliga och svårbegripliga. De underliggande fördelningsprinciperna har ständigt ifrågasatts. Modellerna har uppfattats som orättvisa då de till stor del varit historiskt betingade och därigenom blivit obegripliga. De har också uppfattats som orättvisa därför att de inte tagit tillräcklig hänsyn till kommundelarnas varierande förutsättningar att producera service. Den nya fördelningsmodellen däremot skall utjämna sådana skillnader. En fördelning som baseras på befolkningens sammansättning med hänsyn tagen till kommundelarnas skiftande sociala, ekonomiska och geografiska förutsättningar kommer att uppfattas som rättvis, menar man. Med behovsbudgetering blottläggs fördelningsgrunderna. De blir klara och synliga. När alla kan förstå varför anslagen varierar mellan kommundelarna kommer resursfördelningen att betraktas som rättvis och vinna acceptans. Frågan om rättvisa har två funktioner. För det första är en rättvis fördelning ett mål i sig. För det andra, och inte minst viktigt, är det en förutsättning för modellens genomförande att den uppfattas som rättvis.

Modellernas omfattning

Radikaliteten i kommunernas nya budgetmodeller kan sammanfattas längs tre övergripande dimensioner. Den första gäller modellernas omfattning. Den andra rör modellernas praktiska utformning med avseende rollfördelningen i budgetprocessen. Den tredje slutligen, avser de fördelningsprinciper som modellen vilar på, deras objektivitet och transparens. Medan den första dimensionen är rent kvantitativ till sin

karaktär handlar de sistnämnda om budgetmodellernas kvalitativa aspekter.

Frågan om omfattning handlar helt enkelt om hur många kronor och ören som fördelas med den nya budgetmodellen. I sig ger ett svar på den frågan ingen vägledning om den aktuella reformens radikalitet. Men det ger oss möjlighet att skilja mellan kommuner som i övrigt kommit lika långt på vägen mot behovsstyrning i termer av modellens innehåll och utformning.

Det vore önskvärt att den kvantitativa jämförelsen av kommunernas modeller kunde göras i procent. Procentsatsen skulle då uttrycka hur stor del av kommundelsnämndernas ekonomiska ram som fördelas efter behov. Dessvärre är informationen från flertalet kommuner alltför knapphändig för att det skall vara möjligt. Materialet medger dock jämförelse i termer av antalet verksamheter som omfattas av modellen. I vissa kommuner har man gått så långt att anslagen till kommundelarnas samtliga verksamhetsområden berörs av den nya modellen. I andra prövas behovsbudgetering inom någon enstaka verksamhet. Vidare kan vi uppskatta om det är en större eller mindre del av anslagen till de berörda verksamheterna som modellen fördelar. I tabell 10 redovisas omfattningen av de tolv kommunernas budgetmodeller.

Med undantag för Sandviken och Södertälje omfattar kommunernas nya budgetmodeller enbart verksamheternas driftskostnader. Några kommuner har ambitionen att modellen så småningom skall omfatta också kapitalkostnader. De flesta kommuner har emellertid bedömt det som alltför krävande, eller omöjligt, att fördela kapitalkostnaderna på kommundelsnivå.

Ett plustecken i den vänstra kolumnen av tabell 10 betyder att flertalet av kommundelsnämndernas verksamheter ingår i modellen. På motsvarande sätt innebär ett minustecken i vänsterkolumnen att endast ett fåtal verksamheter ingår. Vad som avses med ett fåtal respektive ett flertal verksamheter kan variera från kommun till kommun. I varje enskilt fall måste bedömningen relateras till det totala antal verksamheter som kommundelsnämnderna ansvarar för. Ett plustecken i högerkolumnen anger att huvuddelen av anslagen till de berörda verksamheterna fördelas med modellen medan ett minus betyder att endast en mindre del av anslagen fördelas via modellen.

Tabell 10 Modellernas omfattning

| | Antal verksamheter som ingår | Andel av verksamhetsanslagen som ingår |
|--------------|------------------------------|--|
| Borås | + | + |
| Eskilstuna | + | - |
| Göteborg | + | + |
| Helsingborg* | - | + |
| Huddinge | - | + |
| Hudiksvall | + | + |
| Nacka | - | + |
| Norrköping | + | + |
| Sandviken | + | + |
| Södertälje | + | - |
| Uppsala | - | + |
| Örebro | + | + |

*Bedömningen av Helsingborg baseras på 1993 års budget, dvs efter det att den generella behovsbaserade modellen tagits ur bruk.

I hälften av kommunerna fördelas lejonparten av kommunalnämndernas resurser med den nya modellen. I dessa kommuner omfattar modellen huvuddelen av driftsanslagen till flertalet av kommunalnämndernas verksamheter. I två kommuner, Eskilstuna och Södertälje, är modellen omfattande i så måtto att flertalet verksamheter är berörda. Den fördelar emellertid endast en mindre del av anslagen till dessa verksamheter. I Helsingborg, Huddinge, Nacka och Uppsala råder det motsatta förhållandet. Här har budgetomläggningen avgränsats till att endast gälla en eller ett fåtal verksamheter. Å andra sidan fördelas nästan hela anslaget till dessa verksamheter inom modellen.

Modellernas objektivitet och transparens

I detta avsnitt gäller jämförelsen budgetmodellernas principiella grunder och i vilken utsträckning dessa är förenliga med behovsbudgeteringens krav.

En övergång till behovsbudgetering fordrar att de kriterier som används för att mäta medborgarnas servicebehov för det första skall vara objektiva och för det andra transparenta. De får alltså inte vara av det slaget att de kan påverkas av kommunens egen produktions- eller förvaltningsapparat. Faktorer som t ex kötid, kölängd eller personaltäthet är manipulerbara storheter. De beror av kommunens egna insatser och åtaganden. Däremot är faktorer som andelen låginkomsttagare eller högutbildade objektiva; de är, åtminstone på kort sikt, oberoende av kommunala prestationer.

Alla försök till behovsstyrd fördelning ställs förr eller senare inför samma problem; man måste uppskatta medborgarnas servicebehov. Samtliga kommuner i undersökningen har valt att utgå från befolkningens ålderssammansättning för att uppskatta servicebehovet i kommundelarna. I så måtto att befolkningens ålderssammansättning inte är verksamhetsanknuten, eller kan påverkas av den kommunala organisationen, är det en objektiv faktor. Men hur skall man då gå tillväga för att sätta prislapp på en fem- eller sjuttiofemåring? På det här stadiet väljer kommunerna rent praktiskt lite olika lösningar. Gemensamt för alla kommuner är emellertid att man använder sin kunskap om tidigare års resursförbrukning. Man sneglar på de olika verksamheternas utgifter under föregående år. Genom att åldersrelatera utgiftsposterna blir det möjligt att beräkna hur mycket kommunal service en fem- eller sjuttiofemåring *vanligtvis* behöver under ett år. Dessa genomsnittskostnader multipliceras sedan med antalet individer i aktuell ålder. Därigenom får man möjlighet att åstadkomma omfördelning *mellan kommunens olika delar*. I det avseendet är det en radikal teknik. Samtidigt leder det här förfaringssättet till att fördelningen *mellan olika verksamheter* konserveras. Inte i någon av de undersökta kommunerna har den tidigare fördelningen mellan olika sektorer på allvar satts ifråga. Den har tagits för given och bildat fixpunkt för den nya behovsbaserade fördelningen. Med en strikt tillämpning av objektivitetskravet är detta sätt att arbeta

inte förenligt med behovsbudgeteringens grundprinciper. Den tidigare sektorsfördelningen kan ju sägas vara ett uttryck för historiskt betingad verksamhet, dess kostnader och prestationer. Precis det som den nya fördelningen inte skall vara.

I syfte att jämföra kommunernas budgetmodeller mot idealet för behovsbudgetering är detta en viktig iakttagelse. Den visar nämligen att ingen av de undersökta kommunerna förmått genomföra behovsbudgeteringens idéer fullt ut. Resultatet pekar mot att kdn-organisationen kanske inte är den mest ideala organisationsformen för behovsbudgetering.

I syfte att rangordna kommunerna sinsemellan är det emellertid föga meningsfullt att ge objektivitetskravet en fullt så sträng tolkning. Den intressanta frågan i detta sammanhang är ju, inte om kommunerna nått ända fram utan, *hur långt* de kommit på vägen mot behovsbudgetering. Med en mindre strikt tillämpning av objektivitetskravet visar det sig att det finns betydande skillnader mellan kommunerna. Frågan om objektiva behovskriterier låter sig inte så lätt besvaras med ett enkelt ja eller nej. Mellan dessa ytterpoler finns ett betydande utrymme för gradskillnader.

I tabell 11 sammanfattas i vad mån kommunernas modeller bygger på objektiva behovskriterier. Trots att det alltså finns en viss spännvidd här har jag valt att ange graden av objektivitet som antingen hög eller låg. På så sätt blir sammanfattningen mer överskådlig. Låg grad av objektivitet har budgetmodeller där fördelningen sker utifrån kriterier som är direkt verksamhetsanknutna. Ett verksamhetsanknutet behovskriterium som återkommer i flera kommuners budgetmodeller är antalet inskrivna barn i barnomsorgen. Kategorin 'hög grad av objektivitet' är mindre entydig. Gemensamt för samtliga kommuner som fått den bedömningen är att de uteslutande använder fördelningskriterier som inte är direkt verksamhetsanknutna.⁶¹ Däremot skiljer de sig åt med avseende på behovskriteriernas precision och detaljeringsgrad. I flera kommuner har man lagt ner stort arbete på att 'operationalisera' de olika sektorernas resursförbrukning i termer av behov och behovskriterier. Oftast består modellerna av två delar. En grundresurs som bygger på befolkningens ålderssam-

⁶¹ Kriterierna som används är däremot indirekt verksamhetsanknutna. Med det menar jag att behovskriterierna valts och viktats för att motsvara de olika sektorernas resursförbrukning under tidigare år.

mansättning och en tilläggsresurs som bygger på olika sociala, ekonomiska och geografiska kriterier. I andra kommuner är behovskriterierna betydligt mindre väl utvecklade. Fördelningen bygger uteslutande på kommundelarnas ålderssammansättning. Man låter helt enkelt ålder fungera som en samlingsbeteckning för medborgarnas olika servicebehov. Vikterna för de olika åldersgrupperna motsvarar deras genomsnittskostnader under tidigare år. Dessa skillnader ger uttryck för att kommunerna nått olika långt i sin strävan att finna tillförlitliga, eller reliabla, behovsindikatorer.

Tabell 11 Budgetmodellernas objektivitet och transparens

| | Behovskriteriernas grad av objektivitet? | Transparenta behovskriterier? |
|-------------|--|-------------------------------|
| Borås | hög | ja |
| Eskilstuna | låg | - |
| Göteborg | hög | ja |
| Helsingborg | låg | nej |
| Huddinge | låg | nej |
| Hudiksvall | hög | ja |
| Nacka | låg | ja |
| Norrköping | hög | ja |
| Sandviken | hög | nej |
| Södertälje | låg | nej |
| Uppsala | hög | ja |
| Örebro | hög | ja |

Kommentar: Av materialet från Eskilstuna framgår inte vilka faktorer som ingår i bedömningen av kommundelarnas sociala profil. Det framgår inte heller hur och på vilka grunder behovskriterierna viktats.

Kravet på transparens innebär att det skall finnas ett lättförståeligt samband mellan behovskriterierna och det servicebehov de skall mäta. Det statistiska sambandet mellan exempelvis spannmålsproduktionen i kommundelarna och deras kostnader för skolskjutsar må vara aldrig så starkt, men det kan inte ges en rimlig tolkning. Rimligt och tolkningsbart

blir det om spannmålsproduktionen i exemplet ovan byts ut mot, låt säga, antal skolbarn per kvadratkilometer. Kravet på transparens är av stor betydelse för att fördelningen skall uppfattas som rättvis. För det krävs nämligen att fördelningen bygger på klara och logiska grunder. I tabell 11 ovan sammanfattas transparensen i kommunernas budgetmodeller.

I sex kommuner bygger resursfördelningen på behovskriterier som både har en hög grad av objektivitet och är transparenta. De sex kommunerna är Borås, Göteborg, Hudiksvall, Norrköping, Uppsala och Örebro.

Modellernas utformning

I de föregående avsnitten har kommunernas budgetmodeller jämförts dels med avseende på hur omfattande de är, dels med avseende på fördelningskriteriernas objektivitet och transparens. I kapitel tre redogjorde jag för hur behovsbudgetering i sin renodlade form är knuten till klara roller och en klar makt- och ansvarsfördelning. En sådan arbetsdelning följer emellertid inte automatiskt vid en övergång från prestations- och kostnads- till behovsbudgetering. För att åstadkomma en radikal förändring av makt- och ansvarsfördelningen krävs också en rad förändringar av mer praktisk natur. Budgetmodellerna kan utformas så att de i högre eller mindre utsträckning stöttar en tydlig rollfördelning. I det följande skall jag utveckla de praktiska krav som behovsbudgetering ställer när metoden införs i en kommunaldelsorganisation.

Det första kravet är att kommunaldelsnämnderna skall få disponera sina anslag fritt. Kommunledningen får alltså inte utfärda direktiv för hur anslagen skall fördelas av kommunaldelsnämnderna mellan olika verksamhetsområden. Det är en förutsättning för att behovsbudgeteringens mål om ökad lokal anpassning, effektivare resursförbrukning och kortare beslutsvägar skall realiseras.

Den empiriska granskningen av kommunernas budgetmodeller visar att kravet på obundna anslag måste preciseras ytterligare. Kdn-reformen innebar att kommunen övergav sektorsorganisationen till förmån för en

geografisk indelning av verksamheten. Övergången till behovsbudgetering är ett led i samma utveckling. Resurserna skall inte längre fördelas sektorsvis. Fördelningen skall istället bygga på kommundelarnas befolkning och deras behov. I många kommuner lever dock sektorstänkandet kvar i budgeten. Budgeten förblir indelad i verksamheter och sektorer. Av budgeten framgår då inte bara kommunalnämndernas övergripande ekonomiska ram. För varje kommunalnämnd anges också de beräknade kostnaderna för respektive verksamhet. En sådan indelning visar att kommunledningen alltså tänker i sektorstemer trots att behovsbudgeteringen ju syftar till att frikoppla budgetarbetet från verksamhetssektorer och istället knyta det till kommunalorganisationen. Risker är också att en sådan indelning av budgeten kan få en styrande effekt. Det som egentligen är ett beräkningsunderlag kan uppfattas som en anvisning om hur resurserna bör förbrukas. Ett krav som kan fogas till det om obundet anslag är alltså att kommunen frångått en sektorsindelad budget.

I princip innebär behovsbudgetering att pengarna fördelas utifrån de enskilda medborgarnas varierande servicebehov. När metoden tillämpas i kommuner med kommunalnämnder måste resursfördelningen anpassas efter organisationen. Det betyder att resursfördelningen mellan kommunalnämnderna skall baseras på kommundelarnas befolkning och deras servicebehov. Däremot skall inte fördelningen påverkas av var i kommunen olika produktionsenheter, som exempelvis skolor, daghem och servicehus, är lokaliserade. Av detta följer ytterligare ett krav som kan ställas på utformningen av kommunernas budgetmodeller. Pengarna skall föras till servicemottagarens kommunal. En annan ordning där kommunledningen styr pengarna till en viss producent är en inskränkning i kommundelarnas fria dispositionsrätt. Kommunalnämnden kan då inte välja produktionsform eller föra över medel från en verksamhet till en annan.

Dessa krav handlar om budgetmodellens konkreta utformning. Men en övergång till behovsbudgetering ger återverkningar också på andra delar av kommunens ekonomisystem. De aktuella budgetomläggningarna kan vara mer eller mindre integrerade i kommunens ekonomiska styrsystem i övrigt. Ett svar på frågan om hur långt kommunerna kommit på vägen mot behovsbudgetering bör därför också grundas på en sådan bedömning.

När pengarna fördelas efter kommundelarnas befolkning och deras behov uppstår ett problem. Kommunalsnämnden får resurser i relation till 'sina' invånare men erbjuder ju service också till de boende i andra delar av kommunen. På motsvarande sätt utnyttjar de 'egna' invånarna t ex skolor, daghem och servicehus i andra kommundelar. Kommundelarna måste alltså köpa tjänster av varandra. Med stor sannolikhet leder behovsbudgetering till att upphandling och försäljning av tjänster mellan kommundelarna ökar. Kommunen måste utveckla någon form av system för interndebitering. Det kan vara fråga om köp-sälj-system eller beställare-utförare-organisation. Tjänsteköpen ställer dessutom krav på avtal om priser, kvalitet och kontraktstider. Kommundelarna måste därför bygga upp en särskild administrativ kompetens i dessa delar.

Kdn-reformen och behovsbudgetering syftar till att minska mängden detaljer i beslutsprocessen. Kommunalsnämndernas fria dispositionsrätt är ett uttryck för detta. Genom att en mängd fördelningsbeslut decentraliseras till kommunalsnämnderna minskar kommunledningens möjligheter att använda budgeten som styrinstrument. Även om makt och ansvar till viss del decentraliseras, så är det fortfarande kommunledningen som har det yttersta ansvaret för att kommunens service är tillräcklig, håller godtagbar standard och produceras på ett effektivt sätt. Styrningen måste i högre grad än tidigare ske genom kontroll i efterhand. Exempel på sådana styrtekniker är uppföljning och utvärdering genom boksluts- och prestationsanalyser samt mätningar där invånarna själva värderar kommunens service. Kommunalsorganisationen lämpar sig speciellt väl för den här typen av styrning. Samma slags service produceras under likartade förutsättningar av skilda kommunalsförvaltningar. Det ger unika möjligheter att jämföra kommundelarna med avseende på tjänsternas kvalitet och kostnader.

Behovsbudgetering är en ny företeelse. Av de tolv kommunerna i undersökningen är det endast i ett fåtal som metoden tillämpats under mer än ett år. De övriga befinner sig fortfarande på planeringsstadiet eller har helt nyligen infört behovsbudgetering. Därför kan vi rimligen inte förvänta oss att kommunerna fullt ut skall ha hunnit anpassa sina system för interndebitering och uppföljning i enlighet med de krav som behovsbudgeteringen ställer. Granskningen av kommunernas förändringsarbete visade emellertid att kommunernas medvetenhet om och beredskap att möta dessa krav varierar högst väsentligt. Några kommu-

ner har redan infört köp-sälj-system och arbetar med att ta fram nya tekniker för utvärdering och uppföljning. Andra kommuner finner det nödvändigt att på sikt vidta sådana förändringar. I ytterligare några kommuner har frågan om behovsbudgetering påverkar det kommunala ekonomisystemet i övrigt inte alls ställts.

Tabell 12 Modellernas utformning

| | Kdn dispo- nerar anslagen fritt? | Frångått sektorisere- rad budget? | Anslag till kdn där individerna bor? | Anpassad intern- debitering? | Anpassad upp- följning? |
|-------------|--|---|--|------------------------------------|-------------------------------|
| Borås | ja | nej | ja | ja | ja |
| Eskilstuna | ja | nej | ja | nej | nej |
| Göteborg | ja | ja | ja | ja | ja |
| Helsingborg | ja | - | nej | ja | nej |
| Huddinge | ja | - | nej | nej | nej |
| Hudiksvall | ja | ja | ja | ja | ja |
| Nacka | ja | - | ja | nej | nej |
| Norrköping | ja | ja | ja | ja | ja |
| Sandviken | ja | ja | ja | ja | ja |
| Södertälje | ja | nej | ja | ja | ja |
| Uppsala | ja | - | ja | ja | ja |
| Örebro | ja | ja | ja | ja | ja |

Kommentar: I Helsingborg, Huddinge, Nacka och Uppsala omfattar modellen endast någon eller några sektorer. Frågan om man frångått sektoriserad budget är därför inte tillämplig i dessa kommuner.

Sammanfattningsvis har jag funnit fem krav som kan ställas på utformningen av kommunernas budgetmodeller. För det första skall anslagen till kommundelsnämnderna vara obundna så att kommundelsnämnderna har möjlighet att träffa egna val. För det andra bör budgeten utformas inte vara indelad i verksamheter eller sektorer då en sådan indelning dels visar att sektorstänkandet alltjämt präglar budgetarbetet i hög grad, dels kan få en styrande effekt. För det tredje skall anslagen utgå till den nämnd där servicemottagaren är bosatt och inte till den nämnd där ser-

vicen produceras. Det fjärde kravet handlar om att kommunerna bör anpassa ekonomisystemet så att det underlättar tjänsteköp mellan kommundelarna. Det femte och sista kravet gäller kommunledningens kontroll av kommunalnämndernas verksamhet. Den bör utformas så att den i första hand inriktas på faktiska resultat och kontroll i efterhand. I tabellen ovan redovisas hur kommunernas budgetmodeller uppfyller dessa krav.

Samtliga kommuner har valt modeller som ger kommunalnämnderna möjlighet att göra egna prioriteringar. Nämnderna skall alltså ha möjlighet att föra över pengar från ett verksamhetsområde till ett annat. Frågan är vilken praktisk betydelse deklarationen om obundna anslag egentligen har i de kommuner - Helsingborg, Huddinge, Nacka och Uppsala - där budgetmodellen endast omfattar en eller ett par verksamhetsområden. I dessa kommuner gör man ju en tydlig åtskillnad mellan resurserna till ett visst område och övriga anslag till nämnderna. Det är högst troligt att kommunalnämnderna uppfattar de behovsbaserade resurserna som öronmärkta.

Samtliga kommuner uppfyller formellt sett kravet på obundna anslag. Därvid blir frågan om budgetens uppbyggnad desto mer intressant. Tre kommuner har valt att behålla en sektoriserad budget. Fem kommuner har lämnat den indelningsgrunden.

Endast i Helsingborg och Huddinge fördelas pengarna till den kommundel där servicen produceras. Övriga kommuner uppfyller kravet på att fördela medlen till den kommundel där servicemottagaren bor.

Det stora flertalet kommuner har redan anpassat, eller planerar att lägga om, sina rutiner för interna tjänsteköp i enlighet med de krav som behovsbudgeteringen ställer. Ett fåtal har också börjat utveckla nya tekniker för uppföljning och utvärdering av verksamheten.

Sammanfattningsvis gäller alltså att fem av de tolv kommunerna har valt budgetmodeller som uppfyller alla fem kraven. Dessa är Göteborg, Hudiksvall, Norrköping, Sandviken och Örebro.

Kommunurval för fördjupade fallstudier

I de föregående avsnitten har kommunernas budgetmodeller sammanfattats utifrån tre dimensioner; omfattning, behovskriteriernas grad av objektivitet och transparens samt utformning med avseende på rollfördelningen i budgetprocessen. Med sammanfattningen som grund är det nu möjligt att välja kommuner som är speciellt väl lämpade för fördjupade fallstudier.

Det övergripande syftet för de planerade fallstudierna är att undersöka hur själva förändringsprocessen påverkar den genomförda reformens innehåll och utformning. Fallstudierna skall besvara frågor om t ex hur idéerna till behovsbudgetering vuxit fram. Kan initiativets ursprung bidra till förståelsen av modellens utformning och radikalitet? Vilket motstånd har man mött på vägen och varifrån har det kommit? Vilka kompromisser och modifieringar har blivit nödvändiga för att förankra reformen bland dess motståndare?

Frågorna anknyter till ett tema som berörts vid flera tillfällen i studien. Det gäller vilken roll enighet och rättvisa spelar i behovsbudgetering. Enligt den inkrementalistiska budgetteorin är den helt dominerande delen av varje budget en produkt av tidigare beslut. Det beror till stor del på att beslutsfattaren inte förmår ta hänsyn till varje enskild budgetpost och relatera dess värde till varje tänkbart alternativ.

"Instead, this year's budget is based on last year's budget, with special attention given to a narrow range of increases or decreases" (Wildavsky 1975:6).

Förenklingar är alltså nödvändiga. Men, hävdar Wildavsky, det inkrementella budgetbeteendet tjänar också ett annat syfte. Det har en dämpande effekt på konfliktnivån i budgetprocessen. Genom att inte ompröva tidigare beslut minskar risken för konflikter. Deltagarna i budgetprocessen har ju en gång kunnat enas kring den existerande fördelningen. Eventuell oenighet kring fördelningen kommer istället att koncentreras till nya utgiftsposter eller större nedskärningar i befintlig verksamhet. Enigheten i inkrementella budgetmodeller bygger således på att alla deltagare i budgetprocessen delar föreställningen att fördelningen bör ligga nära den rådande utgiftsnivån. Alla förväntar sig sin "rätt-

mätiga" andel (fair share) av nya resurser, liksom de är beredda att ta sin del av en eventuell nedskärning, förutsatt att den är någorlunda jämnt fördelad (Wildavsky 1975:6 ff). Därmed kan sägas att enighet uppnås som ett resultat av budgetprocessen.

En övergång till behovsbudgetering innebär att en enighet, av det slag som Aaron Wildavsky beskriver, inte föreligger. Enigheten kring den rådande fördelningen är bruten. En av drivkrafterna bakom reformen är just att fördelningen till kommundelarna satts i fråga eller uppfattats som orättvis. Genom att finna nya fördelningsprinciper vill man möjliggöra omfördelning mellan kommundelarna. Det innebär att budgetaktörerna inte längre kan räkna med att morgondagens tilldelning kommer att vara i linje med gårdagens. Betyder detta att behovsbudgetering är en metod som kommer att höja konfliktnivån i kommunerna eller kommer man att finna en ny grund att bygga enigheten på?

Begreppet rättvisa återkommer ofta i kommunmaterialet som studien bygger på. Det är tydligt att man i de aktuella kdn-kommunerna knyter stora förhoppningar till att den behovsbaserade fördelningsmodellen skall uppfattas som rättvis. Däremot är det mindre klart vilken betydelse man lägger i begreppet rättvisa. Av resonemanget ovan kan vi dra slutsatsen det inte är fråga om det slags "fair share"-rättvisa som de inkrementella budgetmetoderna bygger på. Rättvisan i dessa modeller gäller utfallet av själva budgetprocessen. Olika verksamhetsföreträdare kan enas kring resursfördelningen och finner den rättvis om den inte avviker alltför mycket från föregående års fördelning. Det handlar således om en rättvisa ifråga om resurser på så sätt att resurserna fördelas lika utan hänsyn till skillnader i förutsättningar och behov. Det är uppenbart att behovsbudgetering bryter med en sådan rättvisesyn. Istället tycks behovsbudgetering vara orienterad mot en rättvisa ifråga om förutsättningar. Metoden siktar till att utjämna skillnader i kommundelarnas varierande förutsättningar att bedriva kommunal service. Målet är att kommundelarna skall vara jämlika i utgångsläget. För att nå det målet krävs att olika kommundelar ges olika mycket resurser. Därmed kommer rättvisan att gälla, inte utfallet av budgetprocessen utan, själva principerna och utgångspunkterna för resursfördelningen. Att budgetaktörerna finner fördelningsgrunderna rättvisa och kan enas kring dem kan därför antas vara av avgörande betydelse vid övergången till behovsbudgetering. I de planerade fallstudierna kommer frågor om enighet och

rättvisa att ägnas stort utrymme. Frågorna kommer att handla om hur väl förankrade de nya budgetprinciperna är hos olika aktörer i budgetprocessen och på vilket sätt enigheten uppnåtts. Vilken betydelse har behovsbudgeteringens transparens med avseende på frågan om enighet? Är modellens genomskinlighet förenlig med en utbredd enighet kring fördelningsprinciperna? Hur förmår kommunledningen driva igenom sina fördelningspolitiska mål och samtidigt skapa enighet kring budgetmodellens grundprinciper?

I de planerade fallstudierna är det vidare min avsikt att betrakta övergången till behovsbudgetering ur ett institutionellt perspektiv. Enligt denna skola finns starka band och kopplingar mellan budgetmodellen, budgetprocessen och de vidare organisatoriska arrangemang vari de ingår. Dessa olika delar beror av varandra och bildar tillsammans en helhet. Det betyder att en övergång till behovsbudgetering inte sker isolerat. För att förstå en sådan förändring, dess innehåll, genomförande och effekter, måste den relateras till sitt organisatoriskt sammanhang. Som visats tidigare i studien finns det, åtminstone empiriskt, en koppling mellan behovsbudgetering och kommundelsorganisation. Fallstudierna bör inriktas mot att närmare klarlägga hur denna koppling ser ut. Vilka begränsningar respektive möjligheter har kommundelsorganisationen inneburit för behovsbudgeteringens genomförande? Har väktarna som åsyftats blivit starkare? I vad mån har övriga delar av kommunens ekonomiska styrsystem anpassats till de krav som behovsbudgeteringen ställer?

I de utvalda kommunerna kommer undersökningarna huvudsakligen att genomföras som personintervjuer. Intervjuarbetet genomförs i två etapper. Inledningsvis intervjuas politiker och tjänstemän på central kommunnivå. Därefter, i ett andra skede, genomförs motsvarande intervjuer på kommundelnivå. Intervjuer är mycket tidskrävande. Det betyder att antalet intervjuer måste begränsas. Därför kommer jag endast att intervju representanter för ett par kommundelsnämnder i varje kommun. Här kan det vara lämpligt att välja de kommundelar som vunnit respektive förlorat mest på övergången till behovsbudgetering. Fallstudierna kommer också att bygga på olika typer av utredningsmaterial från kommunerna. Utifrån fallstudiernas syfte är kommunernas analyser av reformens fördelningsmässiga konsekvenser av speciellt intresse, liksom kommundelsnämndernas reaktioner i form av exempelvis remissyttran-

den. Vidare är det min förhoppning att kunna följa slutfasen av budgetarbetet i någon av fallstudiekommunerna.

Det fallstudierna framförallt skall förklara är graden av radikalitet i kommunernas budgetmodeller. Kommunernas budgetmodeller utgör således den beroende variabeln. Fallstudierna skall på det viset tjäna till att förklara variationer i den beroende variabeln. Därmed kan ett *första urvalskriterium* formuleras:

- Ett lämpligt urval av fallstudiekommuner bör omfatta kommuner med budgetmodeller av extremt varierande radikalitet.

Fallstudierna kommer också att behandla budgetomläggningens resultat och effekter. Med avseende på effekter torde det vara fruktbart att välja kommuner där omläggningen omfattar en stor del av kommunalnämndernas resurser. Tanken är att effekterna av en radikal och kvantitativt omfattande budgetmodell förmodligen blir mer påtagliga än effekterna av en lika radikal men till sin omfattning starkt begränsad modell. Detta leder fram till det *andra urvalskriteriet*:

- I de kommuner som ingår i urvalet bör den övervägande delen av kommunalnämndernas anslag fördelas efter behov.

För att det skall vara möjligt att studera effekter av budgetomläggningen krävs vidare att kommunen tillämpat behovsbudgetering under något år eller mer. Det *tredje kriteriet* lyder således:

- Kommunurvalet bör omfatta några kommuner som infört behovsbudgetering med 1993 års budget eller tidigare.

I tabell 13 sammanfattas kommunernas budgetmodeller med avseende på samtliga kriterier som är relevanta för urvalet av fallstudiekommuner. Sammantaget har jag funnit sju krav som gäller budgetmodellernas radikalitet. Två av dem handlar om kriterierna som fördelningen bygger

på.⁶² Fem av kraven handlar om budgetmodellernas utformning med avseende på rollfördelningen i budgetarbetet.⁶³

Tabell 13 Sammanställning av urvalskriterierna samt politisk majoritet

| | | År då behovs- budgetering Majoritet infördes/införs | Modellernas omfattning: antal verk- sambheter som ingår | andel av verksamhets- anslagen som ingår | Antal uppfyllda radikalitets- krav* |
|-------------|--------------|---|--|---|--|
| Borås | borgerlig | 1994 | + | + | 6(7) |
| Eskilstuna | socialistisk | 1993 | + | - | 2(7) |
| Göteborg | borgerlig | 1994 | + | + | 7(7) |
| Helsingborg | borgerlig | 1992** | - | + | 2(6) |
| Huddinge | borgerlig | 1992-93 | - | + | 1(6) |
| Hudiksvall | mp vågm | 1991 | + | + | 7(7) |
| Nacka | borgerlig | 1992 | - | + | 3(6) |
| Norrköping | borgerlig | 1992 | + | + | 7(7) |
| Sandviken | socialistisk | 1994 | + | + | 6(7) |
| Södertälje | mp vågm | 1994 | + | - | 4(7) |
| Uppsala | borgerlig | 1993 | - | - | 6(6) |
| Örebro | borgerlig | 1993 | + | + | 7(7) |

* Siffrorna inom parentes anger det totala antalet krav som kan riktas mot modellerna. I Helsingborg, Huddinge, Nacka och Uppsala omfattar modellen endast någon eller några sektorer. Därför är frågan om man frångått sektoriserad budget inte tillämplig i dessa kommuner. Därför ställs endast sex krav totalt på deras modeller.

** Helsingborgs behovsbaserade modell används inte längre. Den infördes i januari 1992 och togs ur bruk på hösten samma år.

I tabellen anges hur många av de sju kraven som kommunernas budgetmodeller uppfyller. Av uppställningen framgår också vilket år

⁶² De har tidigare redovisats i tabell 11.

⁶³ De har tidigare redovisats i tabell 12.

budgetmodellen först infördes eller är planerad att införas samt dess omfattning. Utöver dessa urvalskriterier anges också det politiska majoritetssläget i kommunerna. Det är önskvärt att urvalet omfattar både socialistiskt och borgerligt styrda kommuner. Därigenom blir det möjligt att undersöka om skillnader i ledningens politiska viljeinriktning avspeglar sig i tillämpningen av behovsbudgetering.

Genom att foga samman de olika urvalskriterierna framträder två typer av kommuner som speciellt intressanta.

Den *första kommuntypen* kännetecknas av att de valt synnerligen radikala budgetmodeller i termer av rollfördelning, objektivitet och transparens. Vidare är deras budgetmodeller omfattande och har praktiserats under minst ett år. Tre kommuner i urvalet motsvarar denna beskrivning. Det är Hudiksvall, Norrköping och Örebro.

En *andra kommuntyp* som bör ingå i urvalet har följande egenskaper. Det är kommuner vars budgetmodeller är föga radikala i principiellt hänseende. Däremot är modellen kvantitativt omfattande och infördes budgetåret 1993 eller tidigare.

Av undersökningens tolv kommuner är det ingen som har denna kombination av egenskaper. Däremot finns det några kommuner vars modeller inte är speciellt omfattande men som i övrigt motsvarar beskrivningen. Dessa kommuner är Eskilstuna och Huddinge.

Sammantaget är det fem kommuner som framstår som speciellt lämpliga för fallstudier. Av dem är det enbart Eskilstuna som styrs av en socialistisk majoritet. Hudiksvall har ett oklart majoritetssläge med miljöpartiet som vågmästare. De tre övriga - Huddinge, Norrköping och Örebro - har alla borgerlig majoritet.

Källor

- Brunsson, Nils (1986): "Politik och pengar" i Brunsson, Nils (red.) *Politik och ekonomi*. Lund: Doxa Ekonomi.
- Brunsson, Nils och Olsen, Johan, P. (1990): I Brunsson, Nils och Johan P. Olsen (red.) *Makten att reformera*. Stockholm: Carlsons.
- Dempster M.A.H and Wildavsky, Aaron (1979): "On change: Or, There is No Magic Size for an Increment", *Political Studies*, 27:1979:3, 371-89.
- Egeberg, Morten (1984): *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Aschehoug/-Tanum Norli.
- Fundahn, Bertil och Holmgren, Holger (1992): *Budgetering, planering och redovisning*. Lund: Studentlitteratur.
- Jönsson, Sten (1988): *Kommunal organisation - från programbudgetering till kommunalnämnder*. Lund: Studentlitteratur.
- Lane, Jan-Erik och Back, Stefan (1991): *Kommunernas affärer - ekonomi, verksamhet och organisation*. Stockholm: SNS Förlag.
- Lundquist, Lennart (1992): *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Magnusson, Håkan (1982): *Den kommunala budgetprocessen* Rapport 14 från kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén. Ds Kn 1982:5
- Medborgarnas offentliga utredningar 1993:1. *Barnomsorg enligt kundvalsmodellen*. Föreningen 'Den nya välfärden'.
- Moen, Olof (1993): *Befolkningens geografiska spridningsmönster. Den strategiska faktorn för att beställa och producera kommunala tjänster*. Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet. Arbetsrapport. 1993-04-30.
- Montin, Stig (1993): *Svenska kommuner i omvandling*. Novemus, Högskolan i Örebro. Rapport 1993:1.
- Rombach, Björn (1991): *Det går inte att styra med mål*. Lund: Studentlitteratur.
- Svenska kommunförbundet (1974): *Kommunplanering*. Stockholm.
- Svenska kommunförbundet (1977): *Budgetering i utveckling*. Stockholm.
- Svenska kommunförbundet (1979): *Förnyelsebudgetering*. Stockholm.
- Svenska kommunförbundet (1992): *Kommunal uppslagsbok*. Höganäs: Bra Böcker.
- Svenska kommunförbundet (1992): *Skolval, elevbidrag och utvärdering*. Stockholm: Svenska kommunförbundets förlag.
- Wildavsky, Aaron (1964): *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown.
- Wildavsky, Aaron (1975): *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*. Boston: Little Brown.