

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, HT 11
Förvaltningshögskolan
Göteborgs universitet



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Vart sker besparingarna inom kommunens verksamheter?
Josefin Aronsson & Sandra Feiff

Inriktning: Förvaltningsekonomi
Examinator: Stellan Malmer

Förord

Vi vill rikta ett stort tack till intervjupersonerna i Vårgårda, Munkedal, Filipstad och Svenljunga kommun som tagit sig tid att svara på våra frågor och funderingar.

Vi vill även rikta ett stort tack till Amanda Simm och Jens Björck för den värdefulla konstruktiva kritik de har givit oss under arbetets gång.

Ett stort tack vill vi även rikta till Karin Fransson för värdefulla synpunkter angående den språkliga stilen i uppsatsen

Tack!

Göteborg HT-2011
Josefin Aronsson & Sandra Feiff

Definitionslista

KL- Kommunallagen

KRL- Kommunal redovisnings lag

KSFF- Kommunal Samverkan med Folket i Focus- lokalt parti i Munkedals kommun

SKL- Sveriges kommuner och Landsting

Definition av verksamheter:

LSS- Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

VA- Vatten och Avlopp

SÄBO- Särskilda boenden

Uppd- Uppdragsutbildning

SFI- Svenska för invandrare verksamhet

Innehåll

1. INLEDNING	1
1.1 BAKGRUND	1
1.2 PROBLEMFORMULERING OCH SYFTE	3
1.3 DISPOSITION	5
2 REFERENSRAM	6
2.1 CUTBACK MANAGEMENT	6
2.2 GÅR DET ATT SPARA?	8
2.3 VÄKTARE OCH FÖRKÄMPAR	9
2.4 CENTRALISERING OCH DECENTRALISERING	10
2.5 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING	11
2.6 KOMMUNERNAS VERKSAMHETSOMRÅDEN	12
3 METOD	14
3.1 VAL AV ÄMNE	14
3.2 VAL AV UNDERSÖKNINGSOBJEKT -FYRA MEDELSTORA KOMMUNER	15
3.3 HUR SKALL FORSKNINGSFRÅGORNA BESVARAS?	15
3.4 VAL AV INTERVJUPERSONER	16
3.5 REDOVISNING AV KOMMUNERNAS INTERVJUSVAR	16
4. EMPIRI	17
4.1 VÅRGÅRDA	17
4.2 MUNKEDAL	20
4.3 FILIPSTAD	23
4.4 SVENLJUNGA	25
5 ANALYS	28
5.1 KOMMUNERS FÖRÄNDRADE EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR	28
5.2 VÄKTARE OCH FÖRKÄMPAR	30
5.3 CENTRALISERING OCH DECENTRALISERING	30
5.4 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING	31
5.5 GÅR DET ATT SPARA?	31
5.6 DISKUSSION AV INTERVJUERNA	32
6 SLUTSATS	35

6.1 VAD SPARADE MAN IN PÅ I VERKSAMHETERNA UNDER KRISEN?	35
6.2 VARFÖR VALDE KOMMUNERNA ATT SPARA IN PÅ JUST DESSA?	35
7 KÄLLFÖRTECKNING	37
TRYCKT MATERIAL	37
8 BILAGOR	39

1. Inledning

I Studiens första kapitel beskriver vi bakgrunden till denna uppsats. Vidare följer en beskrivning av de problem inom området som sedan följs av studiens syfte samt våra forskningsfrågor. Slutligen tar vi upp våra avgränsningar och kapitlet avslutas med studiens disposition.

1.1 Bakgrund

Till följd av den globala finanskrisen som drabbade hela världen under slutet av 2008 kom vi in i en lågkonjunktur och arbetslöshet uppstod. Det märktes inte minst i Sverige där personer blev varslade. I början av 2009 var arbetslösheten ett faktum och sysselsättningen minskade i Sverige med 152 000 personer.¹ Finanskrisen drabbade som sagt även Sverige, om än inte lika hårt som den stora lågkonjunkturen i början av 1990-talet.² Finanskrisen utvecklades aldrig till en sådan besvärlig situation som befarat i Sverige, men kommunerna var förberedda på det värsta och hade förberett sig på en tuff period framöver. Kommunerna tvingades reducera sina kostnader genom att dra ned på kostnaderna i verksamheterna samt se till att omgivningen var väl medveten om den rådande situationen, att sämre ekonomiska tider väntade och att åtgärder måste vidtas.³ Då en kris påverkar hela samhället och när kommunens intäkter i form av skatter minskar finns det risk att även den välfärd som kommuner och landsting ansvarar för drabbas. För att minska dessa effekter, som kriser kan ge inom välfärdsfunktionerna som är av stor betydelse i samhället, skjuter staten till pengar i form av konjunkturstöd för att hindra drastiska neddragningar i kommunernas ekonomi som exempelvis dämpa varsel.⁴

¹ SCB (2011-11-28)

² Eklund (2010, s.293)

³ KFI rapport nummer 1. Hur besvärligt kan det vara i en kommun? (i sammanfattningen)

⁴ (SCB 2012-01-03)

Inför år 2010 tilldelades Sveriges kommuner ett sådant konjunkturstöd för att man skulle slippa vidta drastiska åtgärder och genomföra stora nedskärningar i verksamheterna. Stödet beräknades på antal invånarantal i respektive kommun.⁵ () För vissa kommuner var detta bidrag mycket välkommet, men för de flesta kommuner visade sig bidraget istället vara onödigt, kommunerna hade svårt att tilldela resurserna på ett systematiskt sätt vilket resulterade i att många kommuner redovisade överskott.⁶

Den kommunala sektorns ekonomi utgör en stor del av hela samhällsekonomin, i sin tur ansvarar kommunerna för en stor del av Sveriges välfärd. Kommunerna ansvarar för viktiga samhällsfunktioner såsom skola, vård och omsorg och verksamheterna inom kommunerna som måste utföras enligt lag är av mycket varierande karaktär. Verksamheterna brukar särskiljas som "hårda" och "mjuka", där hårda verksamheter kännetecknas genom kommunal produktion som exempelvis gatubelysning och avfallshantering. De mjuka verksamheterna däremot har stor inblandning av människor och socialomsorg.⁷ I Sverige styrs kommunerna av lagar och regler som gör att det finns begränsningar vad kommunen kan spara in på inom verksamheterna. Kommunallagen styr kommunernas verksamheter, 2 kap 1§ beskriver syftet hos kommunen som att erbjuda verksamheter som är av allmänt intresse med anknytning till kommunens geografiska område eller dess invånare.⁸ Kommunallagen ger dock ett stort utrymme för kommunalt självstyre och bestämmande över hur de ska fördela sina resurser.⁹ Ett exempel är att de själva kan bestämma den kommunala skattesatsens storlek. I jämförelse med andra länders välfärd så är vi i Sverige relativt självständiga i förhållande till internationella jämförelser gällande

⁵http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/budget_och_planering/nyhetsarkiv_budget_och_planering/tillfalligt_konjunkturstod_till_kommuner_och_landsting

⁶ KFI rapport nummer 1. Hur besvärligt kan det vara i en kommun? (s.18)

⁷ http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun

⁸ <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910900.htm>

⁹ http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/sa_styrs_en_kommun

motsvarande kommunala uppgifter.¹⁰ Det kommunala självstyret i Sveriges kommuner gör att medborgaren har stora möjligheter att påverka och ta ansvar för förhållandena i sin närmiljö. Vi har till exempel möjlighet att påverka genom val var fjärde år då lokala representanter väljs av medborgarna till kommun och landstingsfullmäktige. Fullmäktige beslutar bland annat om hur skattepengarna och andra intäkter ska användas. Fullmäktige som politiskt organ är ansvarig inför dess invånare. Detta självstyre syns runt om i landet, då hälften av landets kommuner och landsting har en annan politisk majoritet än i riksdagen och då maktskiften inte är ovanliga.

1.2 Problemformulering och syfte

När samhällsekonomin drabbas av nedgångar påverkas även den kommunala ekonomin och dess verksamheter vilket betyder att även kommunerna måste anpassa sig till upp- och nedgångarna i ekonomin. Detta orsakar problem då kommunernas behov av att tillhandahålla invånarna service i form av bland annat välfärd är det samma oavsett konjunktursvängningar. Det kan tänkas att behovet av bidrag är större under lågkonjunktur. Därför är det viktigt att det finns en balans mellan kommunernas intäkter och kostnader, och att det finns samspel mellan staten och kommunerna. Otydlig ansvarsfördelning och bristande samspel kommuner och myndigheter emellan kan skapa stora problem för kommensektorn, både på en lokal och regional nivå.¹¹

Krisen medförde att Sveriges kommuner stod inför en bekymmersam situation då bidragstagarna ökade och skatteintäkterna minskade. Det är såklart en personlig förlust att bli av med sitt arbete, men det påverkar även till stor del samhällsekonomin och således den offentliga sektorn. Till följd av krisen blev kommunerna tvungna att spara in och neddragningar gjordes i verksamheterna för att de skulle slippa att redovisa ett underskott¹². Det finns många olika sätt för kommunerna att agera på när de behöver spara och det är lätt att fel beslut fattas under pressade tider som ger betydande konsekvenser för ekonomin under en längre tid. Det allra

¹⁰ SKL (2011-11-28)

¹¹http://www.skil.se/vi_arbetar_med/demos/samhallsorganisation/regionfragan/nyhetsarkiv_for_bilda_slagkraftiga_regioner/hur_ar_samspelet_mellan_kommunen_och_de_statliga_myndigheterna

¹² Krisens innebörd och orsaker, Brorström s 13 rapport 5

vanligaste sättet att spara in på är att kommunen väljer att göra personalnedskärningar, då personal är den största utgiftsposten; ungefär två tredjedelar av kommunens utgifter¹³. Ett annat tillvägagångssätt kommunen kan använda sig av är att öka sina inkomstkällor exempelvis genom att höja skatter eller avgifter.¹⁴ Men kommunerna har informellt sett inte möjlighet att höja och sänka inkomstskatten hur som helst då detta skulle sänka kommunernas legitimitet och leda till att de förlorar stöd från invånarna i nästkommande val.¹⁵ Som till följd av detta krävs att kommunerna sparar in sina verksamheter och bemöter de minskade intäkterna med att dra ned på kostnaderna. En kommun kan även välja att skjuta upp sina kostnader i form av exempelvis investeringar till nästkommande år för att slippa ta den ekonomiska belastning som kostnader orsakar just det aktuella året.

Det vi valt att studera i denna studie är kostnadssidan i kommunernas verksamheter, Vart gör kommunerna sina besparingarna? Drabbas så kallade mjuka verksamheter mer än hårda eller vice versa? Finns det någon skillnad i hur de i kommunerna väljer att utföra sitt besparingsarbete? Hur mycket sparar de inom de olika verksamheterna?

Studiens syfte är att ta reda på vad kommunerna väljer att spara in på i sina verksamheter och varför de i kommunerna valde att spara in som de gjorde.

Med uppsatsen avser vi besvara följande frågor:

- Inom vilka verksamheter skedde sparandet?
- Vad sparades det in på?

¹³ SKL (2011-11-21)

¹⁴ Edwin (2002, s.3)

¹⁵ Krisen innebörd och orsaker rapport 5, Brorström s 13

1.3 Disposition

Nedan presenteras en disposition av de olika delarna i uppsatsen.

Kapitel 2: Referensram

I detta kapitel presenterar vi de teorier, utredningar och andra referenser vi valt att använda oss av vid genomförandet av denna uppsats. I slutet av kapitlet tar vi upp den modell vi valt att presentera vårt empiriska material i.

Kapitel 3: Metod

Här redogör vi för hur vi gått tillväga vid genomförandet av denna uppsats. Vi förklarar arbetet vi gått igenom vid valet av nyckeltalen samt planering av intervjufrågor och genomförandet av intervjuerna. Slutligen förklarar vi hur vi analyserat vårt empiriska material.

Kapitel 4: Empiri

I detta kapitel redogör vi för de valda kommunernas finansiella utveckling under åren 2007-2010 i form av nyckeltal vi räknat ut utifrån kommunernas årsredovisningar. Här presenteras också vårt intervjumaterial.

Kapitel 5: Analys

Här kommer vårt empiriska material att analyseras med hjälp av uppsatsens referensram.

Kapitel 6: Slutsats

I det här kapitlet presenteras svaren som vi kommit fram till utifrån studiens frågeställningar. Här lämnas också förslag till fortsatt forskning inom samma område.

Källförteckning

Här finns en lista med den litteratur, internetsidor, andra dokument och intervjupersoner som vi använt oss av i vår uppsats.

Bilagor

Våra bilagor består av transkriberade intervjuer med våra respondenter.

2 Referensram

I referensramen som följer kommer vi att presentera den tidigare forskning som finns som vi sedan kommer att använda oss av i analysen. Vi tar också upp den modell vi kommer att använda oss av då vi analyserar vårt empiriska material.

2.1 Cutback management

Thomas Edwin skriver om hur offentliga organ bör agera under lågkonjunktur då resurserna minskar medan efterfrågan på offentliga tjänster kvarstår. Det förändrade ekonomiska läget kräver budgetnedskärningar och det krävs att de inom verksamheterna effektiviserar då kommunerna fortfarande är i behov av att tillhandahålla invånarna tjänster i form av service och välfärd. Edwin nämner följande typiska strategier för att minska organisationens utgifter: Dra ned på personalen genom uppsägningar, förtidspensioneringar eller liknande. Ett alternativ kan också vara att öka personalens kompetensområde och att omstrukturera så att en persons ansvarsområde utökas. Förekommande är också att de inom organisationen väljer att använda sig av billigare arbetskraft så som deltidsanställda, tillfälliga arbetare och volontärer. Personalkostnaderna svarar för den största kostnadsposten i de flesta organisationers budget. Ovan nämnda åtgärder kan vara bra att vidta på kort sikt om det eftersträvas eller krävs en snabb förändring. På lång sikt riskerar dessa åtgärder att medföra allvarlig skada, då organisationer förlorar erfaren och kompetent personal samt att arbetsmoralen och produktiviteten väsentligen kan förändras.¹⁶

Man kan också tänka sig att minska omfattningen av vissa program, alternativt avveckla program över tid. På så sätt kan dubbelarbete undvikas och processteg som inte tillför verksamheten något

¹⁶ Edwin (2002)

värde. Detta kan göras genom att slå ihop enheter och effektivisera processer. Det kan dock ta lång tid att identifiera ineffektiva områden och implementera nya rutiner men på lång sikt kan dessa insatser resultera i betydande förbättringar för effektiviteten.¹⁷

En annan besparingsåtgärd kan vara att öka organisationens intäkter, detta kan dock vara problematiskt för en skattefinansierad organisation att föreslå skattehöjningar när den allmänna ekonomiska situationen är ansträngd. Detta kan påverka kommuninvånarnas förtroende för de förtroendevalda vilket skulle leda till en lägre legitimitet och i slutändan och i värsta fall att politikerna inte blir omvalda i nästa val. Privatisering eller överföring av ansvaret för vissa program till andra organ är också en besparingsåtgärd som förekommer.¹⁸

Ytterligare en åtgärd som är vanlig på kort sikt är att helt enkelt att skjuta upp vissa kostnader inom verksamheterna till ett senare datum, exempelvis byggnation, underhåll, renoveringar, inköp, interna utbildningar och så vidare. På så sätt skjuter man fram kostnaderna och väljer att ta dessa vid ett senare tillfälle, istället prioriterar ledningen andra kostnader för att exempelvis slippa att dra ned på personal. Det är också viktigt att man i ledningen jobbar för att upprätthålla produktiviteten i organisationen genom att försöka hitta möjligheter att effektivisera sina interna processer och skapa förutsättningar för nytänkande och innovation.¹⁹

Personalen inom organisationen är av stor betydelse när man går igenom en förändringsprocess, det är viktigt att ledningen tar hänsyn till de anställda och tar vara på deras engagemang. Här bör ledningen låta de anställda vara delaktiga och uppmuntra till nya idéer om förändringar och förbättringar som kan leda till ökad effektivitet inom organisationen. De anställda är en mycket viktig del i organisationen och på grund av deras goda kunskap i verksamheten är de i allmänhet

¹⁷ Edwin (2002)

¹⁸ Edwin (2002)

¹⁹ Edwin (2002)

bland de bästa källorna till nya idéer om hur organisationen kan utvecklas och saker och ting kan göras annorlunda och bättre.²⁰

Försämrade ekonomiska förutsättningar skapar också möjligheter för organisationen till förändring och implementering av nya idéer. Då anställda och andra intressenter för organisationen är medvetna om den försämrade ekonomin har de också förståelse för att saker måste förändras och göras på ett annat sätt än tidigare. Därför ser ledningen i organisationen ofta ”kriser” som en möjlighet att genomföra stora förändringar som annars hade fått många motståndare.²¹

2.2 Går det att spara?

Enligt Brunsson & Rombach kan ordet spara betyda olika saker, de har flera förklaringar till ordet spara genom olika sätt det finns att spara på.²² Att spara i kommuner innebär att skära ner på de kommunala utgifterna eller att klara av att inte öka utgifterna. Omprioritering är också en typ av sparande, med det menas att kommunerna minskar utgifterna i en verksamhet och ökar dem i en annan utan att öka den totala summan av utgifterna. Dock grundar sig all besparing på en och samma sak, nämligen att minska utgifterna på ett eller annat sätt.²³ Enligt Brunsson och Rombach går det att minska utgifterna på tre olika sätt: *avveckling*, *standardnedskärningar* och *rationalisering*. Avveckling innebär att exempelvis stänga ner en skola eller ett dagis, det vill säga att verksamheten avvecklas helt och hållet. Standardnedskärning betyder att verksamheten behålls men till en lägre standard, dock med andra förutsättningar än tidigare via lägre budget för att minska utgifterna för verksamheten. Det kan till exempel vara att gräsmattorna klipps mer sällan. Med rationaliseringar menar de att kommunerna både behåller verksamheten och med

²⁰ Edwin (2002)

²¹ Edwin (2002)

²² Brunsson och Rombach (1985, s.11)

²³ Brunsson och Rombach (1985, s.30)

samma standardnivå men med mindre utgifter än tidigare. Detta sker oftast genom att hitta effektiviseringar inom verksamheten, genom till exempel resurssnålare sätt att organisera. Det kan exempelvis vara att nya maskiner gör det billigare i längden att producera vilket leder till minskade utgifter och kostnader.²⁴ För att förstå möjligheter och svårigheter i verksamheternas beslut om sparande bör vi se till den kommunala budgeten då det är där beslut tas om resursfördelningen till olika verksamheter.

2.3 Väktare och förkämpar

I offentlig sektor är budgeten en central del i hela organisationen. Budgeten används inte enbart som resursfördelning för att tillfredsställa olika verksamheters behov utan fungerar även som ett viktigt styrmedel i alla offentliga organisationer.²⁵ Att upprätta en budget kräver mycket tid, det är många personer inblandade och många åsikter och önskemål ska tas i beaktning.

Budgetens komplexitet leder till ett rollspel mellan så kallade *väktare* och *förkämpar*. Väktare som har till uppgift att se till att hålla ner kostnaderna och att det inte går åt för mycket pengar och förkämpar som ser till sin egen verksamhets bästa för att sträva efter att utveckla den.²⁶ Oftast ges politikerna rollen som väktare gentemot förvaltningschefen som agerar förkämpe, men denna roll blir utbytt då förvaltningschefen är den som får agera väktare inom sin egen förvaltning.

Väktare och förkämpar använder sig av olika slags strategier i budgetprocessen. Väktarna är de som i slutändan fattar det avgörande beslutet och de vanligaste förekommande strategierna som väktarna använder är att sprida krismedvetandet och ändra budgetsystemet. Krismedvetande

²⁴ Brunsson och Rombach (1985, s.12)

²⁵ Brorström, Haglund och Solli (2005, s.181)

²⁶ Brorström, Haglund och Solli (2005, s.190)

sprids genom att väktarna framhäver hur verksamhetens kostnader ökar i förhållande till hur intäkterna minskar.²⁷

Förkämparnas strategier är många och en av dem att utbilda väktarna, antingen genom att lära väktarna vad problemet är, vad det leder till och vad de ska göra för att lösa problemet ifråga. Ett annat alternativ är att förklara hur bra verksamheten kunde ha varit. Förkämpar kan alltid hänvisa till lagar och förordningar vilket ingen väktare vågar kringgå. En annan strategi som dock är ganska svåränvänd är att förkämparna väntar med att ta upp ett ärende tills det är försent att få in det i den ordinarie budgetprocessen, de går alltså vid sidan av budgeten.²⁸

2.4 Centralisering och decentralisering

Det finns ett starkt samband mellan ekonomi och organisation när det kommer till styrning. Budgetstyrning kan kombineras med olika sorters organisationsmodeller. Decentralisering är vanligt förekommande inom kommuner och landsting och det handlar om att föra ner makten för verksamhet och ekonomi från central nivå till en lägre lokal nivå, till skillnad från fullständig centralisering där all makt utgår från en centralt styrd myndighet. Beslut om decentralisering tas oftast av de högre beslutande enheterna som bestämmer att betydelsefulla beslut istället ska fattas på en lägre nivå i organisationen. Denna omstrukturering, att förskjuta ansvaret ner i organisationen, är en typisk väktarstrategi.²⁹

Decentralisering kan delas upp i två kategorier: *horisontell* och *vertikal*. Med vertikal decentralisering menas att makt och befogenheter delas ut längre ner i organisationen, från toppen till chefer på exempelvis mellannivå. Exempel på detta är maktfördelningen mellan staten, landstingen och kommunerna. Horisontell decentralisering förekommer då makten delas

²⁷ Brorström, Haglund och Solli (2005, s.191f)

²⁸ Brorström, Haglund och Solli (2005, s.192f)

²⁹ Brorström, Haglund och Solli (2005 s. 202f)

mellan olika aktörer på en och samma nivå i organisationen.³⁰ Ett exempel på detta är när verksamheter i en kommun som själva har befogenheten över sitt dagliga arbete utan att behöva förankra sina beslut hos kommunstyrelsen.

För hög grad av decentralisering kan innebära stora problem då utvecklingen på centralnivå riskerar att stagnera. Risken är att den decentraliserade verksamheten där beslut fattas isoleras från resten av organisationen och istället lever sitt eget liv.³¹

2.5 God ekonomisk hushållning

*Enligt kommunallagens 8 kap 1 paragraf- "ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer"*³²

I Kommunallagen-KL beskrivs det att kommunerna skall ha en god ekonomisk hushållning och det fastställs även hur verksamheten skall gå till väga för att uppnå en god ekonomisk hushållning på både kort och lång sikt. God ekonomisk hushållning brukar kännetecknas av att resultatet är positivt under en längre period.³³ Det kännetecknas också av att de löpande intäkterna som täcker de löpande kostnaderna kommunerna emellan skall ange finansiella mål och riktlinjer för verksamheten enligt god ekonomisk hushållning. Det är viktigt att målen är tydliga och att de ständigt omprövas och utvärderas. God ekonomisk hushållning utgår allt som oftast utifrån två perspektiv: *det finansiella perspektivet* och *verksamhetsperspektivet*. Det finansiella perspektivet ser till den finansiella ställningen och utvecklingen som råder inom

³⁰ Brorström, Haglund och Solli (2005, s. 194f)

³¹ Brorström, Haglund och Solli (2005, s. 203)

³²Kommunallag (1991:900)

³³ Brorström, Haglund och Solli (2005, s. 108)

kommunen, medan verksamhetsperspektivet ser till effektiviteten inom kommunen.³⁴ En mer specifik beskrivning av god ekonomisk hushållning finns tyvärr inte. Att bedöma om en kommun har god ekonomisk hushållning är nästintill omöjligt, men är något som brukar försöka förklaras med hjälp av finansiella analyser i form av olika metoder, t.ex. modeller och nyckeltal.³⁵

För att upprätthålla god ekonomisk hushållning samt hindra drastiska neddragningar i den kommunala ekonomin under lågkonjunkturen delade staten ut ett tillfälligt konjunkturstöd till kommunerna. Storleken på stödet beräknades utifrån respektive kommunernas invånarantal och den totala summan för alla kommuner var 9,1 miljarder kronor. Stödet betalades ut i december 2009 och var avsett att användas under året 2010.³⁶

2.6 Kommunernas verksamhetsområden

I Sverige har vi kommunalt självstyre och med det menas att kommunerna själva ansvarar för större delen av den lokala samhällsservicen såsom kollektivtrafik och bostadsförsörjning men också välfärdstjänster som skola, socialtjänst och äldreomsorg. Kommunerna är enligt lag skyldiga att ansvara för vissa verksamheter medan andra verksamheter är frivilliga och beslutas av kommunerna själva.³⁷

Barnomsorg och skola

Barnomsorg och skola finansieras av kommunala skatter och avgifter tillsammans med eventuella öronmärkta stadsbidrag och svarar för ungefär 45 % av kommunernas verksamhet. I lagen står det att varje kommun har skyldighet att erbjuda alla barn mellan 1-12 år förskoleverksamhet och skolbarnomsorg och från 3 års ålder har alla rätt till fri förskola.

³⁴ Brorström, Haglund och Solli (2005, s. 80)

³⁵ Brorström, Orrbeck och Petersson (1999, s.5)

³⁶ http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/budget_och_planering/nyhetsarkiv_budget_och_planering/tillfalligt_konjunkturstod_till_kommuner_och_landsting

³⁷ http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner

Kommunerna här även till uppgift att ansvara för vuxenutbildning och språkundervisning för invandrare.³⁸

Socialtjänst

Kommunerna ansvarar för socialtjänsten som hjälper utsatta människor som hamnat fel och bidrar till dessa individer med tillfälliga ekonomiska stöd. Socialtjänsten har även som uppgift att ge stöd åt barn som far illa samt personer med drog- och alkoholproblem.³⁹ Här ingår också verksamheter som individ- och familjeomsorg samt personer med funktionshinder, så kallad LSS-verksamhet. Äldreomsorg figurerar också här och det är kommunernas uppgift att erbjuda äldre människor hjälp med dagliga praktiska sysslor i form av hemtjänst och hemsjukvård. Kommunen bidrar med äldreboende och vårdbostad för de som behöver tillsyn dygnet runt och inte klarar av att ta hand om sig själva i det egna hemmet.⁴⁰

Kultur och fritidsverksamhet

Verksamhet för kultur och fritid är oftast frivilligt i kommunerna men ändå finns det insatser för detta i alla kommuner. Kommuner som bedriver verksamhet med musik, teater och museer finansierar detta med ekonomiskt stöd från landsting och regioner. Idrottsliv är en viktig del av fritidsverksamheten och idrottsanläggningar och sporthallar tenderar att drivas av kommunen.⁴¹

Miljöarbete

Miljöarbete i kommunerna handlar om bland annat stadsplanering, trafikplanering och annat miljöarbete som berör kommunens medborgare såsom exempelvis källsortering och

³⁸http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun/barnomsorg_och_skola

³⁹http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun/socialtjanst_1

⁴⁰http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun/aldreomsorg

⁴¹http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun/kultur_o_fritid

kollektivtrafik. Oftast påverkar kommunen med hjälp av olika miljökrav i verksamheternas upphandlingar och kontrollerar utsläpp från lokala industrier.⁴²

Stadsplanering och teknik

Kommunernas nämnder som rör stadsplanering och teknik ansvarar för bland annat gator, parker, torg med mera och ska bidra med en trivsamt miljö och god samplanering mellan bostäder, vägar, samhällsservice och grönområden. Medborgarna har rätt till insyn och inflytande och politikerna har till skyldighet att föra dialog med medborgarna för att ta till sig deras åsikter och synpunkter.⁴³

3 Metod

I studiens tredje kapitel beskrivs tillvägagångssättet, det är viktigt att detta är utförligt beskrivet för att underlätta för andra forskare att fortsätta denna studie samt skapa trovärdighet i de slutsatser vi slutligen kommer att komma fram till. Här presenterar vi hur vi gått tillväga för att besvara våra forskningsfrågor.

3.1 Val av ämne

Under finanskrisen fördes debatter kring hur kommunerna skulle spara, vilka neddragningar skulle kommunerna vara tvungen att göra? Det fanns en stor osäkerhet och landets utveckling var oroväckande med ökad arbetslöshet och sviktande tillväxt. Med anledning av dessa debatter som fördes hur kommunerna skulle spara i sämre tider fann vi ett intresse i att undersöka hur kommunerna agerade, vart inom verksamheterna sker besparingar och varför? Vi ville undersöka om det finns något mönster i sparandeprocessen kommuner emellan och om det finns någon skillnad mellan "mjuka" och "hårda" verksamheter när det kommer till sparande?

⁴² http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun/miljoarbete

⁴³ http://www.skl.se/kommuner_och_landsting/om_kommuner/verksamheter_i_en_kommun/stadsplanering

3.2 Val av undersökningsobjekt -fyra medelstora kommuner

Vi har genomfört en komparativ studie, vilket betyder att vi jämfört, i det här fallet fyra kommuner med varandra. Denna form av studie går ut på att samma metod tillämpas på alla de studerade objekten, detta för att ge oss en bättre förståelse för kommunernas agerande då vi jämför detta utifrån flera olika fall.⁴⁴ Vi var ute efter att undersöka kommuner med ungefär samma invånarantal för att en rättvis jämförelse skulle kunna göras kommunerna emellan.

Tanken bakom urvalet av kommuner är att vi ville studera fyra olika kommuner, varav två var borgerligt styrda och två styrdes av de rödgröna för att se om det fanns några likheter alternativt skillnader kommunerna emellan beroende på politisk majoritet i kommunen. Vi började med att kontakta Sveriges kommuner och landsting, SKL, och bad dem nämna några kommuner med ungefär samma invånarantal och fick en lista över ett tiotal kommuner. Därefter kontaktade vi kommunerna för att ta reda på om det hade bedrivits något besparingsarbete i kommunerna under de fem senaste åren. Slutligen bestämde vi oss för följande kommuner; Vårgårda, Munkedal, Svenljunga och Filipstad. Dessa kommuner är alla mindre kommuner med ungefär samma invånarantal.

3.3 Hur skall forskningsfrågorna besvaras?

För att få kännedom om hur verksamheternas kostnader förändrats under åren började vi med att studera de fyra valda kommunernas verksamhetsredovisningar i respektive kommuns årsredovisningar under åren 2006-2010. Vi valde ett tiotal liknande verksamheter att studera i vardera kommun, men på grund av att verksamheterna ser olika ut från kommun till kommun så kommer inte exakt samma verksamheter att presenteras i dessa fyra kommuner utan de är kategoriserade efter övergripande verksamhetsområden. Efter att ha bekantat oss med verksamheternas kostnadsutveckling samt sett vart kostnaderna under de givna åren har minskat kontaktade vi en politiker från respektive kommun. Vi utförde en kortare intervju med var och en av politikerna och frågade om motiven bakom besparingsarbetet, hur de tänkte att det skulle bli och om det faktiskt blev så. Vi ansåg dessa intervjuer nödvändiga eftersom vi inte hade möjlighet

⁴⁴ Bryman 2011:80

att besvara dessa frågor med hjälp av årsredovisningarna. Vi bestämde oss för att använda oss av så kallade semistrukturerade intervjuer, en mer flexibel intervjuprocess där den som blir intervjuad har stor frihet att utforma sina svar och den som intervjuar har möjlighet att ställa följdfrågor för att kunna få en djupare förståelse samt möjligheten att få eventuella oklarheter förklarade.⁴⁵ Vi ställde samma frågor till alla fyra politiker eftersom det är en jämförande studie vi utför och tydligare ska kunna se skillnader kommunerna emellan. Vi ansåg inte att enkäter som alternativ metod var lämplig då metoden inte ger utrymme för följdfrågor.

3.4 Val av intervjupersoner

Vid valet av intervjupersoner var vi ute efter personer med bred kunskap om kommunernas verksamheter samt befogenheter att vara med och påverka och fatta beslut i kommunen. Valet av intervjupersoner för vår studie föll därför på kommunernas politiker eftersom det är de som har hand om de politiska frågorna i kommunen och fattar besluten om besparingsarbetet. Vi kontaktade kommunerna för att få rekommendation om ett kommunalråd i respektive kommun som vi kunde för att få svar våra frågor. Vi var ute efter kommunalråd som suttit i kommunfullmäktige under de fem senaste åren, alltså under de två senaste mandatperioderna. Det är viktigt att ta hänsyn till att det finns tjänstemän som hela tiden är delaktiga i verkställandet av politikernas beslut, men då studiens syfte är att ta reda på vart besparingar görs ansåg vi att intervju med tjänstemän om det faktiska utfallet är ett ämne för vidare studier.

3.5 Redovisning av kommunernas intervju svar

Vi har gjort en fullständig transkribering av våra intervjuer men beslutat att här enbart presentera en kortare sammanställning av intervjuerna där vi har valt ut den mest intressanta och viktigaste informationen som är nödvändig för genomförandet av denna studie. Vi har därför valt relevant information med utgångspunkt från våra forskningsfrågor för att med hjälp av det insamlade materialet kunna besvara dessa. Varje intervju är redovisad i samband med respektive kommuns

⁴⁵ Bryman 2011:415

kostnadsutvecklingstabeller för att det lättare ska kunna se en enhetlighet med en kommun i taget.

4. Empiri

Nedan kommer uppsatsens resultat att presenteras i två delar. Först presenteras tabeller över verksamheternas utveckling av kostnadssidan under de senaste fem bokförda åren. Därefter följer en sammanfattning av fyra intervjuer med en politiker från respektive kommun.

4.1 Vårgårda

Vårgårda har en borgerlig majoritet i kommunfullmäktige, mandatfördelning ser ut som följande: Moderaterna (8), Centerpartiet (7), Folkpartiet (4), Kristdemokraterna (4), Socialdemokraterna (12), Vänsterpartiet (1), Miljöpartiet (3) och Sverigedemokraterna (2). Totalt har kommunen 41st mandat.

Barnomsorg och skola (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Barnomsorg	-33 600	-57 160	-63 531	-70 582	-78 411
Grundskola	-92 700	-109 158	-111 893	-113 175	-120 657
Gymnasie/vuxenutbildning	-47 600	-62 273	-62 909	-67 836	-68 098

Inom barnomsorg och skola ser vi inga tecken på besparingar, snarare har kostnaderna ökat under åren 2008-2009.

Socialtjänst (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
LSS	-19 300	-47 364	-48 785	-57 442	-67 188
Individ/familjeomsorg	-16 900	-20 589	-24 973	-23 427	-29 918
Hälsa, vård och omsorg	-110 800	-137 162	-133 476	-127 705	-126 046

Kostnaderna inom de verksamheter som rör socialtjänst har ökat, främst inom LSS-verksamheten där kostnaderna ökat ganska rejält. Kostnaderna inom hälsa, vård och omsorg (här ingår även äldreomsorgen) har varit relativt jämna, förutom mellan åren 2006-2007 där vi ser en lite mer omfattande ökning.

Kultur och fritidsverksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Kultur	-5 400	-6 136	-6 202	-5 470	-5 973
Fritid	-7 600	-8 527	-8 698	-8 953	-10 513

Inom kommunens kultur- och fritidsverksamhet ser vi heller inga besparingar, fritidsverksamheten har ökat sina kostnader.

Miljöarbete (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Miljö	-1 700	-1 769	-1 623	-1 265	-1 413

Inom kommunens miljöverksamhet ser vi att besparingar gjordes mellan 2007-2009.

Stadsplanering (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Fastighet och service	-13 800	-58 770	-62 845	-64 610	-66 286
Plan och bygg	- 400	-1 367	-1 664	-1 896	-1 265

I verksamhet som rör fastighet och service ser vi stora ökningar på kostnaderna, främst mellan åren 2006 och 2007. Det samma gäller plan och bygg även om kostnaderna inom denna verksamhet inte är av samma omfattning. Dock drogs kostnaderna ner en aning under åren 2009-2010 inom plan och bygg.

Teknik (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
VA	-12 219	- 14 290	- 13 367	-14 316	-13 434
Renhållning	-400	-8 037	-7 970	-9 560	-6 495
Räddningstjänst	-6 300	-7 454	-7 666	0	0

Första januari 2009 övergick Vårgårdas Räddningstjänst till ett Räddningstjänstförbund ägt av Alingsås och Vårgårda. Då Vårgårdas ägarandel uppgår till 19 procent samt att räddningstjänstförbundets omsättning är liten i förhållande till kommunens, därav ingår inte förbundet i kommunens sammanställda redovisning.

Intervju med kommunalråd i Vårgårda kommun:

Då vi berättade för Vårgårdas kommunalråd att vi valt att studera deras kommun på rekommendation från SKL över kommuner som sparar berättar han: *“Vi upplever inte att vi sparar särskilt med anledning av finanskrisen som ni nämner. Men vi lever ständigt med behovet att se över våra kostnader.”* Anledningen till att kommunen utfört besparingsarbete beror alltså inte först och främst på finanskrisen som drabbat kommunerna under de senaste åren utan detta görs under rutin och hela tiden har man kostnadsmedvetenheten i åtanke för att hålla den kommunala ekonomin så stabil som möjligt.

Vid frågan om de i kommunen väljer att fokusera på vissa speciella verksamheter då besparingar görs och om några verksamheter drabbas hårdare än andra svarar han: *“Det vi ägnat mycket tid åt och fortfarande lägger ner stor kraft på är att uppnå rätt kostnadsnivå inom äldreomsorgen. Här har vi i många år haft alltför höga kostnader i jämförelse med jämförbara kommuner enligt SKL, upp mot 20 % vilket för vår del innebär ca 20 miljoner kr.”*

Han berättar vidare att administrationen, den strategiska planeringen och utvecklingen också är områden som drabbats något hårdare än övriga verksamheter.

Vad finns motiven bakom sparandet? *Som sagt så ligger vi alldeles för högt jämfört med andra kommuner inom äldreomsorgen. Administrationen behövde vi minska kostnaderna inom och öka effektiviteten.*

När vi fråga om de kan se någon skillnad mellan hårda och mjuka verksamheter inom kommun fick vi som svar : *“Jag kan inte påstå att det är någon skillnad mellan mjuka/hårda verksamheter. Vi försöker ligga rätt utifrån analyserade behov och i jämförelse med andra kommuner.”*

På frågan om hur man konjunkturstödet användes kunde de inte nämna exakt vart det har gått utan det tillfördes där det behövdes just då, bland annat inom äldreomsorgen i den mån det gick. *“Det kan inte gå till så att hela stimulanspaketet hamnar på en verksamhet för då kvarstår problemet med sparande, men delar av det gick dit. Som sagt där det behövdes just då sedan var stödet generellt.”*

4.2 Munkedal

Munkedals kommunfullmäktige har en vänstermajoritet och mandatfördelning som ter sig som följande; Socialdemokraterna (11), Centerpartiet (7), Moderaterna (7), Kristdemokraterna (3), Ksff (1), Miljöpartiet (1), Folkpartiet (1), Vänsterpartiet (2) och Sverigedemokraterna (2). Totalt har kommunen 35 mandat.

Barnomsorg och skola (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Utbildning	-163 921	-165 200	-170 900	-171 271	-175 200
Barnomsorg	-48 916	-54200	-49 700	-52 296	-54 700

Inom barnomsorg och skola ser vi en stabil ökning under alla åren. Inom barnomsorgen ser vi dock att vissa att vissa besparingar gjorts mellan åren 2007-2008.

Socialtjänst (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
LSS	-41 975	-44900	-42 400	-44 631	-47 200
Individ/familj	-24 002	-22 700	-28 600	-31 459	-32 600
Äldreomsorg	-125 614	-134 300	-138 600	-143 425	-145 000

Inom kommunens verksamheter som rör socialtjänst ser vi inga tendenser till besparingsarbete. Inom äldrevården har det inte gjorts några besparingar under dessa år.

Kultur och fritidsverksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Fritid	-2363	-6700	-6 100	-6 281	-6 200
Kultur	-6593	-2300	-900	-496	-600

Kommunens fritidsverksamhet har ökat i kostnader från år 2006 och sedan hållt en relativt jämn utvecklingstakt. Kulturverksamheten har minskat kraftigt under denna femårs period, här har det gjorts besparingar.

Miljö (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Miljö	-2390	-2400	-2 800	-3 204	-3 200

Miljöverksamhetens kostnader har följt en jämn utvecklingstakt.

Stadsplanering (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Bygg	-729	-900	-600	-683	-600

Inom byggverksamheten gjordes besparingar mellan åren 2007-2008 och kostnaderna har sedan varit relativt jämna under 2009 och 2010.

Tekniskverksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Räddningstjänst	-9043	-9800	-10 800	-10 541	-0,00
VA	-16 558	-11 900	-17 500	-18 282	-17 700
Renhållning	-10 414	-16 700	-12 900	-12 999	-400

Inom Va har kostnaderna minskat år 2007 men sedan återigen ökat. Kommunens renhållningsverksamhet har minskat drastiskt år 2010. på Räddningstjänsten ser vi inga redovisade kostnader år 2010.

Intervju med Kommunalråd i Munkedals kommun:

Vi börjar med att fråga vart de i kommunen valt att spara in, vilken verksamhet? *“Något uttalat sparande i en viss verksamhet har det inte varit tal om men däremot har vissa verksamheter fått kostnadsuppräknning i form av att deras kostnader har dragit iväg. En sådan verksamhet är till exempel Individ och familjeomsorg som dragit iväg i kostnader i ex omhändertagande och ökat försörjningsstöd. Inom LSS-verksamheten har det också skett sparande inom främst äldreomsorgen med låg personaltäthet som följd”*

Vad det finns för motiv bakom detta? *“Motiven är inte helt klara det kan röra sig om en strid mellan ordförande i de två mjuka nämnderna men även att man saknade medel samt politikernas vilja att tillföra mera pengar.”*

På frågan om det fanns skillnader mellan mjuka och hårda verksamheter får vi som svar: *“ några större skillnader finner vi inte, oftast görs det ungefär lika för att kommuninvånarna inte ska känna att man drar in på en verksamhet och inte den andra”*

När vi pratar om konjunkturstödet som delades ut får vi inte riktigt svar på vad det specifikt användes till, de är inte riktigt säkra på detta utan säger att de inte användes till något särskilt, *“det stoppades in där det behövdes”*

4.3 Filipstad

I Filipstads kommunfullmäktige har en vänstermajoritet och mandatfördelning ser ut som följer; Socialdemokraterna (18), Moderaterna (6), Vänsterpartiet (3), Centerpartiet (3), Folkpartiet (2), Filipstadspartiet (2), Kristdemokraterna (1), Miljöpartiet (1), och Sverigedemokraterna (1).

Totalt har kommunen 37 mandat.

Barnomsorg och skola (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Grundskola inkl fritids,förskoleklass, särskola och fritidsgård	-74 992	-75 637	-78 517	-74218	-69741
Gymnasieskola inkl KomVux, SFI, Uppd	- 31 542	-33 318	-32 724	-34 515	- 31 341

Inom barnomsorg och skolan ser vi att vissa besparingar har gjorts under åren.

Socialtjänst (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
LSS-verksamheten	-63 184	-62 119	-69 361	-65 291	-69 289
Individ/familj	-24 572	-28 606	-33 687	-36 804	-69 289
Hemtjänst/hemsjukvård/SÄBO	-120 075	-126 026	-140 427	-141 586	-143 504

Inom LSS-verksamheten går kostnaderna upp och ner men håller ändå en jämn utvecklingsnivå. Inom Individ- och familjeomsorgen ökar kostnaderna för varje år och år 2010 ser vi en drastisk ökning jämfört med tidigare år. Kostnaderna inom äldrevården följer en jämn ökningstakt.

Kultur och fritidsverksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Kultur- och föreningsutskott	-3 337	-3 370	-3 192	-3 303	-3 274

Inom kultur- och fritidsverksamheten ser vi inget mönster i besparingarna, de håller en relativt jämn nivå.

Miljöarbete (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Miljö- och hälsoskyddsavdelning	-1 659	-1 867	-2 007	-2 308	-2 145

Inom miljö- och hälsoskyddsavdelningen ser vi att kostnaderna minskat något mellan år 2009-2010 men det behöver inte betyda att kommunen har gjort besparingar.

Stadsplanering (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Gata-/parkenhet	-29 879	-29 624	-30 370	-30 200	-31 056
Fastighetsenhet	-53 733	-52 489	-57 866	-60 476	-63 843
Plan- och bygg	-2 112	-2 246	-2 288	-2 382	-2 540

Inom kommunens verksamheter som rör stadsplanering har inga besparingar gjorts de senaste åren utan kostnaderna följer en jämn utvecklingstakt.

Teknisk verksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Vatten / avlopp	-26 266	-26 887	-28 049	-29 638	-29 341
Avfall/renhållning	-10 893	-11 445	-12 181	-11 656	-11 405

Inom VA ser vi ingen tendens till besparingar. Inom avfall och renhåll har kostnaderna minskat under åren 2008-2010.

Intervju med Barn och Utbildningsnämndens ordförande i Filipstad kommun

“De besparingar som gjordes i Filipstad fördelades mellan kommunstyrelsen, Barn och utbildning samt socialnämnden och de bestod av att vi främst drog ner på underhåll av fastigheter och personal helt enkelt då va’.” Spara in på personalen gjorde de genom att bilda större klasser och höja elevantalet per lärare med motivet att försöka återfå budgeten i balans.

Personal består av de största kostnaderna vi har inom kommunen så alltså är det en lättare åtgärd när vi behöver genomföra besparingar, vi såg över tjänster och hur de kunde effektiviseras

På frågan om vad som hände med konjunkturstödet som delades ut från staten svarar han "Besparingarna var ej mer omfattande än att varje förvaltning/nämnd kunde klara detta utan stora försämringar." Det visade sig att kommunen inte var i så stort behov av konjunkturstödet som det tidigare hade befarats och nu i efterhand så kan de konstatera att det egentligen inte hade behövts.

Han berättar vidare om att det var generella besparingar som gjordes och i det stora hela så drabbades inga verksamheter mycket hårdare än andra utan mjuka och hårda verksamheter fick ta smällen lika hårt.

4.4 Svenljunga

Svenljunga har en borglig majoritet i kommunfullmäktige, mandatfördelning ser ut som följande; Moderaterna (7), Centerpartiet (9), Folkpartiet (2), Kristdemokraterna (2), Socialdemokraterna (11), Vänsterpartiet (1) och Sverigedemokraterna (2). Totalt har kommunen 33st mandat.

Barnomsorg och skola (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Grundskola	-94 494	-92 167	-93 894	-91 419	-92 108
Gymnasieskola inkl komvux	-42 729	-43 243	-46 819	-50 251	-48 911
Förskola/Fritidshem	-41 742	-42 824	-45 433	-44 603	-46 292

Kostnaderna inom grundskolan håller en relativt jämn nivå. Medan kostnaderna som rör gymnasieskolan samt komvux ökar stadigt för varje år med undantag på år 2010. Inom förskola och fritidshem ser vi inga större kostnadsminskningar.

Socialtjänst (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Individ/Familj	-22 448	-28 739	-27 763	-34 624	-30 350
Hälso- och sjukvård	-22 678	-24 092	-25 727	-25 308	-25 144
LSS	-30 627	-31 841	-36 494	-36 014	-46 473
Äldre- och handikappomsorg	-113 233	-114 151	-120 296	-114 952	-195 856

Kostnaderna har inom Individ- och familjeomsorgen minskat år 2010. Inom hälso- och sjukvård har inga större förändringar skett. Men inom LSS har kostnaderna ökat stadigt. Kostnaderna har inom äldre- och handikappomsorgen ökat kraftigt år 2010 jämfört med tidigare år.

Kultur och fritidsverksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Kultur	-4 663	-4 733	-4 968	-4 977	-5 332
Fritid	-3 293	-4 622	-3 958	-2 874	-2 793

Inom kulturverksamheten har inga besparingar gjorts. Till skillnad från fritidsverksamheten där vi ser att kostnaderna minskat från och med år 2007.

Miljöarbete (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Miljö & Bygg	-7 407	-7 713	-8 771	-8 362	-8 729

Inom miljö och bygg ser vi ingen tendens till besparingsarbete i kommunen.

Tekniskverksamhet (tkr)

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Räddningstjänst	-7 201	-7 362	-7 602	-7 798	-7 834
Renhållning	-10 241	-10 599	-11 337	-10 289	-9 687

VA inkl industri	-17 610	-18 042	-16 561	-14 920	-16 582
-------------------------	---------	---------	---------	---------	---------

Inga besparingar har gjorts inom räddningstjänsten. Inom renhållning har besparingar gjorts från och med år 2008. Inom kommunens VA har kostnaderna minskat år 2008-2009 men sedan inför 2010 återigen ökat.

Intervju med ordförande i Kommunstyrelsen, Svenljunga

På frågan om vart sparandet skedde fick vi svaret att de sparade in överallt inom alla verksamheter och i första hand var det personalen som de valde att dra ner på, detta gjordes övergripande.

Vi undrade om det var någon verksamhet som drabbades hårdare än någon annan och svaret blev *“Det var över hela linjen jag vet att det blev ganska mycket på socialnämnden för det var ju mycket timvikarier och mycket heltider och sådant som man kunde lägga ihop och sådär så det blev ganska mycket på socialnämnden vet jag, på personal.”* Vid fortsatt diskussion visar det sig ändå att besparingsåtgärder gjordes i form av införandet av ett anställningsstopp.

“Däremot så infördes ett, ett slags anställningsstopp, genom att man höjde, delegationen för att anställa till förvaltningschef och den gäller fortfarande. Så att det går inte att anställa någon i nämnderna utan att förvaltningschefen är inblandad” Det beskrivs att tillsvidareanställning går alltid via förvaltningschefen och detta är ett sparbeting som fortfarande ligger kvar *“Men det är ändå en utsmetad effektiviseringsprincip och det är knappt ens effektivisering utan det var återhållsamhet just då så organisationen var intakt i mångt och mycket”* Vidare berättar även kommunalrådet att en avveckling av en förskola i kommunen länge varit på tapeten för att kommunens invånare minskar till antal och skolorna är många i förhållande till invånarna. Detta börjades redan titta på som ett sparbeting under denna period, under finanskrisen men det är först nu som det verkställs.

Vi frågade om motiven bakom att göra på just detta sätt varpå hon berättar *“Ja det är ju helt enkelt att vi är ju helt enkelt en väldigt personalintensiv verksamhet någonstans runt 70 % av alla våra kostnader är ju löner helt enkelt och lönekostnader så ska vi klara av att få ner kostnadsmassan så är det personal som man måste spara på, delvis i alla fall, så mycket som*

möjligt.” Vi pratar vidare och hon berättar att förnyelse och innovation är nyckelorden “Ja det är ju för att man ska hitta nya sätt att jobba och jobba mer effektivt använda, alltså uppmuntra till nytänkande, att man inte behöver gå på samma sätt som man alltid har gjort utan att det går att hitta genvägar och smartare vägar till att bli mer effektiv.”

Sedan kom vi in på hårda och mjuka verksamheter och om det fanns någon skillnad på hur besparingar genomförs inom dessa. Som svar fick vi “*Aaa det är det väl kan man säga på så sätt att vi är försöker ju i sådana här lägen och göra det på ett sätt som såklart bli så lite kännbart som möjligt utåt mot kommuninvånarna och ja det är ju klart man kan diskutera mjuka och hårda till exempel så man sparar kanske på underhåll av gator och vägar och asfalt och så, kan man säga, hårda sida kan man säga.” Det finns alltså skillnad i inom vilka verksamheter de väljer att genomföra besparingar “...självkärligt har vi försökt och freda skolan och även freda omsorgen så långt det har gått.”*

På frågan om vad de gjorde av konjunkturstödet som delades ut från staten får vi svaret “*Alltså så här i efterhand så var det nästan onödigt för det var ju inte sådan kris, det blev ju inte sådan kris som prognoserna gissade, inte alls... alltså det blev ju inte rätt, till synes och sist utan kommunerna gick ju med ett rejält plus det året när det här stadsbidraget kom då.”*

5 Analys

Vi har i studiens ramverk nämnt väsentlig tidigare forskning som rör ämnet samt i den empiriska delen redovisat kommunernas kostnadsutveckling tillsammans med en kommunpolitikerns uttalande i respektive kommun. I kapitlet som följer kommer vi att problematisera och analysera studiens resultat utifrån vårt ramverk.

5.1 Kommuners förändrade ekonomiska förutsättningar

Den största delen av en kommuns och verksamhets kostnader består av precis som Thomas Edwin skriver om, personalkostnader, och det blir oftast av just den anledningen den posten som

får lida när besparingsåtgärder måste vidtas. Antingen i form av att anställningsstopp införs eller att det sker en omorganisering av tjänster genom att slå ihop dem och utökar deras ansvarsområde. I värsta fall, vilket också är förekommande, måste helt enkelt personalneddragningar göras genom varsel men detta försöker undvikas så långt det går då det i slutändan ger kommunen extra kostnader då behoven av olika försörjningsstöd och sysselsättningsåtgärder istället ökar. I kommunala verksamheter försöker de därför undvika denna sistnämnda åtgärd så långt det går. I kommunerna vi studerat ser vi exempel på att de valt att minska på personalkostnaderna. I exempelvis Svenljunga infördes ett slags anställningsstopp där inga nyanställningar fick göras utan att det gick via ansvarig förvaltningschef. I Filipstad valde de att minska på personalkostnaderna genom att omstrukturera i skolorna och bilda större klasser samt höja elevantalet per personal. Således har personalen numera ett större ansvarsområde då de ansvarar för fler elever på lärare. Även i Munkedal var det personalkostnaderna de minskade på, då främst inom LSS-verksamheten. Då vi befinner oss i en försämrad ekonomisk situation krävs att åtgärder tas till snabbt och besparingar görs på kort sikt, det är en anledning till att kommunerna valt att skära ned på just personalkostnader. Flera kommuner nämner också att förnyelse och innovation är mycket viktigt, de försöker hela tiden hitta nya sätt att jobba och utnyttja sina resurser mer effektivt. Personalen uppmuntras till nytänkande och att komma med egna idéer om hur verksamheterna kan förändras vilket i sin tur ska leda till nya mer effektiva arbetsprocesser.

I Vårgårda kommun sparades det främst in inom äldreården, av anledningen att de hade relativt mycket högre kostnader än rikssnittet och försökte därför minska sina kostnader inom området. Tomas Edwin menar också, som vi nämnde tidigare i studiens ramverk att ledningen under sämre tider väljer att skjuta upp vissa kostnader inom verksamheterna såsom byggnation och underhåll. Detta ser vi exempel på i Svenljunga kommun där de valde att prioritera kommunens "mjuka" verksamheter som skola och omsorg och slippa varsel för att ta itu med kostnader såsom byggnation och underhåll av gator och vägar senare. Detta gjordes även i Filipstad där de sköt upp kostnader som rörde byggnation och underhåll till ett senare tillfälle.

5.2 Väktare och förkämpar

När det kommer till sparande har budgeten en betydande roll i processen. I framställandet av en organisation eller ett företags budget ingår det i denna process som nämnts tidigare i studiens ramverk två roller i form av väktare och förkämpar. Väktarna blir i det här fallet kommunernas beslutande politiker som vill sänka kostnaderna och hålla nere verksamheterna medan nämndpolitikerna som är måna om att skydda sin egen verksamhet agerar förkämpar. Då förkämparna överlag ser till sin egen verksamhet och sitt eget bästa så behöver det beaktas att vi i en av intervjuerna har en nämndpolitiker, vi behöver så till att de kanske "skyddar sin verksamhet" och därmed inte säger helt fullt ut till oss vad som faktiskt hänt inom verksamheten. Personalen i verksamheterna det vill säga förkämparna de talar om sparande så utgår de ifrån budgeten. Alltså de önskemål om resurserna som de har, men när de inte blir tilldelade detta så kallar de för sparande alternativt nedskärningar. Detta kan vi märka då de uttalar sig för att "spara" men de som skett är nedskärningar och de faktiska siffrorna är inte minskning av kostnaderna utan snarare bromsning av budgeten. Personalen har inte blivit tilldelande allt de vill.

5.3 Centralisering och decentralisering

På grund av det kommunala självstyre som vi har i Sverige besitter kommunerna befogenheten att själva i stor utsträckning bestämma över stora delar av Sveriges välfärd. I och med det konjunkturstöd som delades ut från staten förskjuts ansvaret till kommunerna då pengarna ej var öronmärkta utan varje kommun fick själv möjligheten att besluta inom vilket område pengarna skulle placeras samt vad de skulle användas till. Detta är ett typiskt exempel på hur decentraliseringen fungerar inom kommunerna.

Majoriteten av de kommuner vi studerat uttrycker att de använt sig av osthyvelsmetoden som besparingsmetod. Kommunernas ekonomienheter delar alltså ut en procentsats till samtliga verksamheter som visar hur mycket de ska dra ned på kostnaderna. Sedan får de själva inom

verksamheterna komma fram till och lämna förslag på vilka kostnader som ska dras ned på. På så vis förskjuter politikerna beslutsmakten vertikalt till verksamheterna.

5.4 God ekonomisk hushållning

Konjunkturstödet som staten delade ut för att hålla den kommunala ekonomin i balans under lågkonjunkturen fick inte den effekt som den var avsedd att få. Detta på grund av att krisen aldrig blev så svår som kommunerna till en början befarat. En lågkonjunktur som aldrig blev så djup som väntat i kombination med en god budgetdisciplin gjorde att kommunerna istället redovisade goda resultat och gick med stora överskott. Samtliga av de kommuner vi studerat säger att även om de upplevde att de åren 2008-2009 befann sig i en ekonomisk kris så var de redan innan väl förberedda på en lågkonjunktur och därför kunde de hantera nedgången relativt bra. Kommunerna kunde utan problem fortsätta att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Förväntningarna på en kris i kombination med stödet som delades ut resulterade i att kommunerna inte behövde genomföra stora neddragningar och panikbromsningar i verksamheterna. Istället visste politikerna inte vart pengarna skulle läggas utan nu i efterhand erkänner politikerna i kommunerna att stödet egentligen inte tilldelades där de egentligen borde och med facit i hand erkänner de att pengarna egentligen borde placerats på annat sätt.

5.5 Går det att spara?

En avveckling var på väg att ske inom en av kommunerna, en förskola ska läggas ner då det är för få elever och staden minskar i invånare. Därmed finns inte längre ett lika stort behov av förskolan vilket lett till en avveckling. Vi ser att vissa kommuner väljer att dra in på till exempel hårda verksamheter som vägunderhåll, då det är mindre känsligt att dra in på dessa verksamheter. Detta kan ses som standardsänkningar av sparandet. En annan standardsänkning är då kommunerna nämner att de väljer att spara genom att slå ihop två heltidstjänster till en och låter flera vikariat bli en heltidstjänst. Samtliga kommuner nämner att de vill spara för att effektivisera, detta kan ske genom sparande med rationalisering vilket är en effektivisering av verksamheten som grundar sig i att bedriva en likartad verksamhet på mindre resurser.

5.6 Diskussion av intervjuerna

Det första vi tycker är intressant att ta upp i diskussionen är att samtliga kommunpolitiker inleder med ungefär samma fras; *“Något speciellt sparande har inte gjorts på grund av finanskrisen eller på en specifik verksamhet”*. Enligt SKL tillhör samtliga kommuner till de kommuner som sparar och när vi påpekar detta säger kommunerna att de ständigt är under parläge. Givetvis måste de alltid tänka på sina kostnader men kanske är det så att de vill skapa en syndabock att “skylla på”. Vi ska därför analysera siffrorna i jämförelse med respondenternas intervjusvar. Detta för att siffrorna över kostnadsutvecklingen i tabellerna i vissa fall skiljer sig från de intervjusvar vi fick från kommunpolitikerna. Vi hade framställt våra tabeller redan innan vi kontaktade våra respondenter för att vara väl insatta i deras ekonomiska utveckling, men då vissa av de intervjuade tog upp verksamheter vi inte tittat på gick vi djupare in på dessa i efterhand. Detta gjorde att vi i vissa fall var tvungna att kontakta respondenterna igen för att komplettera intervjusvaren.

I **Vårgårda kommun** säger de att de främst lagt vikt på deras höga kostnader inom äldreomsorgen, *de* säger sig ha ungefär 20 miljoner för höga kostnader jämfört med vad de borde ligga på. Enligt förslag av SKL på jämförbara kommuner såsom, Bjuv, Höör, Burlöv och Kumla ser vi att deras verksamhetskostnader inom äldreomsorgen inte ligger runt 20 miljoner över utan i de flesta fall mycket mer. Alltså borde ytterligare besparingar inom äldreomsorgen göras.

Efter intervjun med **Munkedals kommun** var vi inte fullt klara med deras svar då de berättar att de främst spara inom *Individ och familjeomsorg*, *där ser vi en ökning av kostnaderna under åren 2008-2010*

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Individ- och familjeomsorg	-24 002	-22 700	-28 600	-31 459	-32 600

När vi påvisa detta sa kommunalrådet att det främst var riktlinjer som inte genomförts ännu, tanken finns men den är inte klar. Munkedal påpekar precis som i Vårgårda att de har höga kostnader inom äldreomsorgen och därför fokuserar extra mycket på att minska kostnaderna just inom den verksamheten. Siffrorna i årsredovisningen påvisar dock det motsatta, istället ser vi en ökning inom dessa kostnader även om den är svag. Detta skulle i så fall kunna bero på att de åtgärder kommunen tagit till inte fått sin avsedda effekt ännu. Kanske har de valt att vidta åtgärder på lång sikt, detta skulle kunna vara en strategi för att minska kostnaderna, för att få dem att bli lägre permanent och inte enbart under de år ekonomin är ansträngd. Inom kulturverksamheten ser vi däremot tydligt att besparingar gjorts, detta kan förklaras med att de har stängt ner bibliotek samt begränsat öppettiderna på de som fortfarande finns kvar. Denna information går att finna i årsredovisningarna.

Filipstad hörde till kommunen som hade ganska jämna siffror överlag inom samtliga verksamheter under alla åren. De betonade att en del besparingar gjorts inom utbildningsnämnden vilket vi kan se år 2010. De påpekade även att det gjorts inom socialnämnden vilket dock inte är lika tydligt då kostnaderna ökat 2010.

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Grundskola inkl fritids,förskoleklass, sarskola och fritidsgård	-74 992	-75 637	-78 517	-74 218	-69 741

Det intressanta med Filipstad är att de uttryckligen drar ner på personal för att rädda verksamheterna och för att effektivisera. De menar att personal är den största kostanden och därför "enklast" att dra in på, vilket också tidigare forskning bekräftar. Vidare hittar vi inga större kostnadsreduceringar som inte nämnts.

Svenljunga kommun nämner att de sparat inom socialnämnden, framför allt på personal där de infört ett anställningsstopp i kommunen. De har även dragit in på en skola vilket vi inte kan se

har lett ännu till några lägre kostnader i dagsläget. Huruvida denna besparing ger effekt på kommunens ekonomi får framtiden utvisa. När vi då kontaktar Svenljunga för detta så säger de att de nyligen gjordes, sent 2010/början av 2010. Därför ser vi inte detta i våra tabeller ännu. Vi ställer oss undrande till de stora ökningarna som äldreomsorg och handikappomsorg medför vilket inte kom upp under intervjun. Därför kontaktade vi Svenljunga ytterligare en gång för att få en djupare förståelse för varför det skett en sådan kostnadsökning precis efter finanskrisen. Vi fick då som svar *“Här är det naturligt anledning till att kostnaderna har ökat, det är inget vi kan styra över varje år exakt hur stor denna posten blir det beror på hur många som behöver hjälpen.”*

Verksamhet	2006	2007	2008	2009	2010
Äldre- och handikappomsorg	-113 233	-114 151	-120 296	-114 952	-195 856

Sammanfattning

De fyra kommuner vi valt att studera säger sig inte ha sparats med särskild anledning av finanskrisen, utan det är ständiga besparingar som görs i dessa kommuner. De fyra kommunerna nämner alla att det är viktigt att de är kostnadsmedvetna och ständigt har som mål att utföra besparingsarbeten. De gjorde främst besparingar genom att reducera personalkostnaderna inom kategorin hälso- och sjukvård i verksamheter såsom socialnämnden, äldreomsorgen, LSS, barn och utbildning samt individ och familjeomsorg. Som tidigare nämnt är personalkostnaderna den allra största kostnadsposten och därför enklare att vidta sparåtgärder på. Motivet bakom att de främst sparar under dessa verksamheter är att kommunerna redan från början låg högt över snittet i dessa kostnader jämfört med andra kommuner i riket. Svenljunga kommun däremot säger sig föröka skona de “mjuka” verksamheterna genom att skjuta upp kostnaderna för att ta dessa vid ett senare tillfälle inom de “hårda” verksamheterna.

6 Slutsats

I slutsatsen besvarar vi våra forskningsfrågor utifrån den tidigare forskningen vi använt oss av samt resultat vi presenterat i vår empiri. I slutet av detta kapitel lämnar vi förslag på fortsatt forskning.

6.1 Vad sparade man in på i verksamheterna under krisen?

Det visade sig utifrån kommunerna vi har studerat att de generellt sätt använde sig av osthylvsmetoden, detta för att neddragningarna skulle ske på ett så rättvist sätt som möjligt och inga verksamheter skulle drabbas hårdare än andra.

Vi kan utifrån vår studie se att kommunerna egentligen inte gjorde några drastiska besparingar att tala om på grund av att krisen trots allt inte blev så djup som de innan hade befarade. I kommunerna passade de på att se finanskrisen som en möjlighet att se över sina verksamheter och tog chansen till omorganisering och effektivisering. Ibland kan en kris vara vad som behövs för att det ska tas tag i effektiviseringsarbetet eftersom kommunerna då ser den försämrade ekonomiska situationen som en ursäkt och medborgarna är mer medvetna och förstående till förändringar och neddragningar.

Vårgårda och Munkedal har främst utfört besparingar inom äldreomsorgen samt individ- och familjeomsorg. Besparingarna som främst gjordes i samtliga fyra kommuner skedde inom personalkostnaderna genom anställningsstopp samt exempelvis genom att öka elevantalet per lärare och liknande åtgärder.

6.2 Varför valde kommunerna att spara in på just dessa?

Eftersom personalkostnaderna svarar för ungefär två tredjedelar av kommunernas kostnader blir det i de flesta fall de som får ta de betydande kostnaderna. Detta gör man huvudsakligen för att det är de kostnaderna som står för den största delen av kommunernas kostnader. I Svenljunga samt Filipstad kommun säger de att i den utsträckning det gick försökte de skona dem mjuka verksamheterna på bekostnad av de hårda. De valde som de nämner i cutback-teorin att skjuta

upp kostnader som byggnation och asfaltering för att istället prioritera kostnader som rör exempelvis utbildning, vård och omsorg. De andra kommunerna däremot poängterar att de inte prioriterar mjuka verksamheter framför hårda utan att alla drabbas lika hårt genom en rättvis fördelning av kostnadsreduktionen. Däremot sparade de i Vårgårda och Munkedal främst inom äldreården samt individ- och familjeomsorgen av den anledningen att kostnaderna inom dessa verksamheter låg alldeles för högt i jämförelse med resten av riket.

Vi kan inte utifrån vår studie dra några generella slutsatser då vi enbart studerat fyra kommuner och det inte skulle ge en rättvis bild av Sveriges alla 290 kommuner. De fyra kommunerna var som tidigare nämnt förslag från SKL, det skulle kunna tänkas användas fyra kommuner med mer uttalat sparande men det finns en stor sannolikhet att det såg liknande ut i stora delar av Sveriges kommuner, dock går det inte att dra några generella slutsatser.

7 Källförteckning

Tryckt material

Brunsson, Nils & Rombach, Björn, *Går det att spara?: kommunal budgetering under stagnation*, Doxa, Bodafors, 1982

Bryman, Alan, *Samhällsvetenskapliga metoder*, 2., [rev.] uppl., Liber, Malmö, 2011

Dunsire, Andrew & Hood, Christopher, *Cutback management in public bureaucracies: popular theories and observed outcomes in Whitehall*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989

Eklund, Klas, *Vår ekonomi: en introduktion till samhällsekonomin*, 12., [rev. och utvidgade] uppl., Norstedt, Stockholm, 2010

Hansson, Sigurd, Arvidson, Per & Lindquist, Hans, *Företags- och räkenskapsanalys*, 10., [uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2006

Thomas, Edwin C. , 2002, The Challenges of cutback management Public Policy & Practice (Jan-Mar)

Brorström, Björn & Brorström, Sara. (2011) *Krisers innerbörd och orsaker. Rapport 5. Hämtad från: <http://natkom.se/rapporter.htm>*

Ekonomirapport oktober 2011. Hämtad från:

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/publikationer_ekonomi/ekonomirapporten_oktober_2011

E-bok

Brorström, Björn, Orrbeck, Katarina & Petersson, Hans, *Finansiell bedömning [Elektronisk resurs] : tre perspektiv*, Studentlitteratur, Lund, 2004

Internet

SCB (2011). *Stora överskott för kommuner och landsting*.

http://www.scb.se/Pages/PressRelease___309407.aspx (2012-01-03)

SKL (2011), Självstyrelse och EU. Hämtad från:

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/demos/demokratiutveckling/sjalvstyrelse/sjalvstyrelse_i_eu

<http://>

SCB (2011), Sveriges ekonomi. Hämtad från

http://www.scb.se/Grupp/Teman/Sveriges_Ekonomi/_Dokument/Sverigesekonomikv309.pdf

SKL (2011), Kinnwalls hörna. Hämtad från:

http://www.skl.se/vi_arbetar_med/ekonomi/kinnwalls_horna

Årsredovisningar

Vårgårda kommun- *Årsredovisning 2006-2010*.

Munkedal kommun- *Årsredovisning 2006-2010*.

Filipstad kommun- *Årsredovisning 2006-2010*.

Svenljunga kommun- *Årsredovisning 2006-2010*.

8 Bilagor

Intervjufrågor till politiker:

1. Var skedde eventuellt sparande?
2. Vad sparade man in på?
3. Vad var motiven bakom detta?
4. Varför valde man att göra på detta sätt?
5. Är det någon skillnad mellan "mjuka" och "hårda" verksamheter?
6. Hur användes konjunkturstödet som delades ut? Var det behövligt för att i kommunen upprätthålla en god ekonomisk hushållning?