



Det här verket har digitaliserats vid Göteborgs universitetsbibliotek och är fritt att använda. Alla tryckta texter är OCR-tolkade till maskinläsbar text. Det betyder att du kan söka och kopiera texten från dokumentet. Vissa äldre dokument med dåligt tryck kan vara svåra att OCR-tolka korrekt vilket medför att den OCR-tolkade texten kan innehålla fel och därför bör man visuellt jämföra med verkets bilder för att avgöra vad som är riktigt.

This work has been digitized at Gothenburg University Library and is free to use. All printed texts have been OCR-processed and converted to machine readable text. This means that you can search and copy text from the document. Some early printed books are hard to OCR-process correctly and the text may contain errors, so one should always visually compare it with the images to determine what is correct.



**Rapport**

**R72:1979**

# **Den kommunala budget- processen**

**Samordning mellan ekono-  
misk och fysisk planering  
samt mellan förvaltningar**

**Sten Jönsson  
Rolf Lundin  
m.fl.**

**Byggforskningen**

TEKNISKA HOGSKOLEN I LUND  
SEKTIONEN FOR VÄG- OCH VATTEN  
BIBLIOTEKET

R72:1979

DEN KOMMUNALA BUDGETPROCESSEN  
Samordning mellan ekonomisk och fysisk  
planering samt mellan förvaltningar

Thomas Bergh  
Björn Brorström  
Sten Jönsson  
Uno Larsson  
Rolf Lundin  
Stellan Malmer

Denna rapport hänför sig till forskningsanslag  
770487-9 och 780208-9 från Statens råd för bygg-  
nadsforskning till Företagsekonomiska institu-  
tionen vid Göteborgs universitet.

I Byggforskningsrådets rapportserie redovisar forskaren sitt anslagsprojekt. Publiceringen innebär inte att rådet tagit ställning till åsikter, slutsatser och resultat.

R72:1979

ISBN 91-540-3037-4

Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm



## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	7
1.1	Projektets tillkomst	7
1.2	Bakgrund	7
1.3	Syfte	8
1.4	Arbetets uppläggning och genomförande	8
1.5	Slutrapportens innehåll	9
2.	BUDGETPROCESSEN - ETT ROLLSPEL	10
2.1	Teoretiska utgångspunkter	10
3.	ASPEKTER PÅ SAMORDNING	13
3.1	Behovet av samordning	13
3.2	Uppkomsten av förvaltningsideologier	14
3.3	Synsätt i planeringen	16
4.	RESULTAT OCH SLUTSATSER I TEMAFORM	19
4.1	Effekter av kommunsammanslagningarna på fysisk planering och ekonomisk långsiktplanering	19
4.2	Samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk planering - en omöjlighet?	20
4.3	KELP bör avskaffas	21
4.4	Bostadsbyggnadsprogrammets betydelse	22
4.5	Rambudgetering och samordning över förvaltningsgränser	23
4.6	Rambudgetering och samordning av intern serviceproduktion	24
4.7	Politik och planering	25
4.8	Planering och påtryckning	26
4.9	Företeelser vid expansion, stagnation och tillbakagång	27
4.10	Samordningsknep	29
5.	SAMMANFATTNING AV KOMMUNENKÄTEN	31
5.1	Planerings- och budgetsystemens utformning	31
5.2	Planerings- och budgetarbetets genomförande	33
5.3	Budgetrealism - budgetmoral	34
5.4	Politiska aspekter	35
5.5	Samordningsaspekter	36
6.	NYTTIGGÖRANDE OCH SPRIDNING AV RESULTATEN	37
6.1	Konferenser och seminarier	37
6.2	Publikationer	38
7.	FORTSATT FORSKNING	39
7.1	Planering och uppföljning i en politisk miljö	39
7.2	Översyn och förändring	40
7.3	Investeringsplanering och -budgetering	40
	REFERENSER	43
	Bilaga 1. DELRAPPORTER	44

Vidare bör vid bestämmandet af tomternas storlek icke frånses, att kostnaden för allmänna anläggningar såsom gator och dränering stiger i proportion till tomtens omfattning. Dessutom bör beaktas, att allt för stora tomtar hafva den olägenheten, att samhällets område snart blir så vidsträckt, att afståndet från arbetsplatsen till arbetarens bostad blir för långt för honom och den honom medgifna  $1\frac{1}{4}$  timmes middagsrasten. Man ser redan nu som oftast, att arbetaren får middagsmaten sig tillsänd till fabriken. Kan detta missförhållande undvikas, så höjes hemtrefnaden och familjelifvet, hvarförutom arbetarens hälsa och välbefinnande underhållas och ökas därigenom att han så sommar- som isynnerhet vintertid vid sina måltider får förtära kort förut-lagad och varm mat.

Citatet är hämtat ur: Albert E.L.,  
Beskrifning öfver egnahemkolonien  
Strömslund, Trollhättan 1902 (Ny-  
tryck 1973), sid. 13.

## SAMMANFATTNING

Forskningsuppdragets syfte har varit att söka beskriva och förklara organisatoriska och beteendemässiga aspekter på planerings- och budgetprocesserna i kommunal verksamhet. Därvid har uppmärksamheten främst inriktats på faktorer som påverkar möjligheterna till samordning mellan fysisk och ekonomisk planering och samverkan mellan förvaltningar. Datainsamlingsmetoder har varit en enkätundersökning i alla svenska kommuner och djupstudier i 10 kommuner.

Resultat: Vi finner att Wildavskys teori att budgetprocessen är en förhandlingsprocess bekräftas. Samordning bör alltså ske före (i verksamhetsplaneringen) eller efter den egentliga budgetprocessen (i genomförandefasen).

- Vi finner att samordningssvårigheterna förstärks av att tillväxten minskas och av att förvaltningsideologier uppkommer som en följd av förtroendemäns och tjänstemäns sätt att samarbeta.
- Vi finner att bilden ytterligare kompliceras av att olika synsätt på vad som är god planering förekommer inom samma förvaltning.
- Kommunsammanslagningarna har haft stor betydelse för planeringen och för uppbyggnaden av en planeringsgeneration.
- Vi har funnit att samordning mellan fysisk och ekonomisk planering närmast är en omöjlighet beroende på skillnader i tidsperspektiv. Vidare är en slutsats att även om KELP givit anledning till utveckling av planeringen i en del kommuner är det mycket vanligt att ifyllandet av KELP-blanketterna får ersätta planering. KELP bör därför avskaffas. Bostadsbyggnadsprogrammet däremot kan däremot utvecklas till ett gott samordningsinstrument.
- Vi tar upp den allt vanligare rambudgettekniken som ju syftar till ett decentraliserat budgetansvar. Just denna strävan att fördela ansvar innebär i sig att man skapar samordningsproblem. En annan effekt av rambudgetering är att det uppstår problem med samordningen av kommunintern serviceproduktion.
- Att såväl planerings- som budgetprocessen har sin hemvist i en politisk miljö kan inte nog betonas. Politikerns roll och samspelet med förvaltningen i planeringsarbetet är alltför lite studerad och beaktad då förslag till nya metoder läggs fram. De politiska beslutsorganens (och partiernas) förhållande till påtryckningsgrupper är också av mycket stor betydelse för planeringsprocessens förlopp.
- En annan viktig miljöfaktor för planeringen är att den kommunala sektorn för närvarande befinner sig mitt uppe i en omställning från expansion till stagnation. Rapporten pekar på några förändringar i planeringens förutsättningar som följer av detta förhållande.

Slutligen sammanfattar rapporten några resultat från enkäten till landets kommuner.

Det är t ex vanligare att budgetanvisningarna innehåller prioriteringar av verksamheter i kommuner med socialistisk majoritet än i sådana som har borgerlig majoritet. Närmare 60% av respondenterna ansåg att planeringsarbetet karakteriseras av ständiga förändringar i de fysiska och ekonomiska planeringsförutsättningarna.

Prutningarna på nämndernas budgetförslag för 1978 var i genomsnitt mycket kraftigare vad gäller investeringar (34%) än vad gäller driften (5%). Budgetöverskridanden under 1975-76 och -77 förekom i 35, 45 och 41% av de kommuner som besvarat denna fråga. Överskridandena förklarades oftare bero på "orealistisk budget" än på "dålig budgetmoral". Högst budgetmoral uppvisar kultursidan och lägst tekniska verken. Överskridanden var vanligare i kommuner med socialistisk majoritet än i borgerliga. Det var slutligen i mycket få kommuner som boks slutet för 1976 diskuterades i fullmäktige.

En viss försiktighet är tillrådlig vad gäller alla slutsatser från enkäten.

Som avslutning på rapporten anges ett antal forskningsområden som vi särskilt vill peka på.

## 1 INLEDNING

### 1.1 Projektets tillkomst

Detta projekt initierades våren 1977 av Byggforskningsrådets programgrupp för forskning om den kommunala planerings- och planläggningsprocessen. Projektet har genomförts inom ramen för den omfattande forskning rörande kommunal planering och styrning som sedan några år bedrivits vid företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet.\*)

### 1.2 Bakgrund

Under det "glada" expansiva 60-talet kunde anpassningen mellan den ekonomiska och den fysiska planeringen samt integrationsproblemet mellan av varandra beroende kommunala förvaltningar "lösas" ganska enkelt tack vare att hela samhällsekonomin befann sig i en expansionsfas. Utvecklingen under 70-talet från 1974-75 och framåt - med en i stort stagnerande ekonomi - har dock inneburit att de flesta kommuner fastnat i ett "ekonomiskt skruvstäd". Trots - och kanske delvis p g a - den allmänna ekonomiska stagnationen har den offentliga sektorn - inte minst den kommunala sidan - fortsatt att expandera även under 70-talet. Exempelvis kan nämnas att antalet kommunalt anställda under perioden 1965-75 ökade med i genomsnitt 40 000 personer per år. Kommunalarbetarförbundet blev 1978 större än Metallarbetarförbundet.\*\*)

Enligt uppgifter från Kommunförbundet ökade den kommunala konsumtionen under 1976-78 med i genomsnitt 4,7% per år, vilket kan jämföras med BNP:s genomsnittliga ökning med ca 1% per år under samma period. Kommunerna svarade under dessa tre år för i genomsnitt 61,4% av BNP:s ökning.

Dessa förändringar tycks ha bidragit starkt till kommunernas nuvarande ekonomiska svårigheter. Situationen försvåras också av att planeringsansatser och problemlösningar som tillämpades på 60-talet i vissa fall fortfarande lever kvar, vilket ibland återspeglas i såväl förtorendevaldas som tjänstemäns agerande. Nya planeringssynsätt och styrningstekniker har dock fått ökad spridning. Ekonomiska och sociala aspekter i den översiktliga planeringen och någon form av rambudgetering har börjat användas i de flesta kommuner.

Den nya situationen ställer större krav än tidigare på ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser. Tankar på att söka åstadkomma detta genom en ökad satsning på samordning och samverkan i olika former börjar få större gehör. Ett angreppssätt är att försöka öka säkerheten i planeringen genom ett samspel mellan fysisk och ekonomisk planering i syfte att skapa ett finansiellt handlingsutrymme

---

\*) Se Jönsson S. & Lundin R. (red.), Perspektiv på kommunala problem, BAS 1976:30, Göteborg 1976.

\*\*\*) Tarschys D., Den offentliga revolutionen, Liber, Stockholm 1978, s. 7.

för de åtgärder som den fysiska planeringen förutsätter. En annan utväg att hushålla med knappa resurser är genom samverkan mellan olika förvaltningar med näralliggande eller överlappande verksamheter.

### 1.3 Syfte

Syftet med projektet har varit att söka beskriva och förklara organisatoriska och beteendemässiga aspekter på planerings- och budgetprocesserna i kommuner för att därigenom få inblick i vilka faktorer som påverkar möjligheterna till fungerande samordning och samverkan under olika förutsättningar. Samordning mellan olika former av fysisk och ekonomisk planering berörs liksom samverkan över förvaltningsgränser vid planering och genomförande av olika verksamheter.

### 1.4 Arbetets uppläggning och genomförande

Datainsamlingen har bestått av två olika delmoment. Dels har vi genomfört en kartlägningsstudie (enkätundersökning) angående planerings- och budgetprocesserna i svenska kommuner, dels har vi genomfört djupstudier i några speciellt utvalda kommuner.

Enkäten utarbetades under hösten 1977 i samarbete med Kommunförbundet - bl a för att täcka vissa delar av deras "Budgetering i utveckling" - och kunde skickas ut till samtliga kommuner i början av 1978. Detta delmoment understöddes genom en artikel i Kommunal Tidskrift, nr 20 1977.

Djupstudier har genomförts i följande kommuner:

Alingsås  
Göteborg  
Jönköping  
Kungälv  
Luleå  
Malmö  
Nässjö  
Uppsala  
Valdemarsvik och  
Västerås

I dessa kommuner har vi gjort ingående intervjuer med förtroendemän och tjänstemän, varvid intresset främst riktats mot ekonomisk och fysisk planering samt samordningsaspekter. Material har insamlats angående budget, ekonomisk långsiktplan, planering av bostadsbyggande, översiktlig planering mm som sedan använts tillsammans med intervjuaterialet för att beskriva historik, nuvarande organisation (formell och informell), planerings- och budgetprocesser, kritiska händelser osv. Varje djupstudie har givit upphov till en "bok" om respektive kommun bestående dels av en beskrivning, dels av analys och kommentarer kring några temata som tycks vara



belysande för planering och budgetering i kommunen i fråga.\*)

Många handläggare har varit inblandade i projektet och vi har därför haft regelbundna möten inom forskargruppen. Vi har också vid ett flertal tillfällen utnyttjat möjligheten att presentera och diskutera delresultat med andra forskare och "kommunanknutna" personer - både förtroendemän och tjänstemän. \*\*)

### 1.5 Slutrapportens innehåll

Vi har inte haft ambitionen att i denna slutrapport ge en detaljerad redovisning av innehållet i de delrapporter som tagits fram. Vi anser det vara riktigare att presentera och kommentera de mest väsentliga slutsatserna från djupstudierna och några intressanta resultat från enkätundersökningen.

Rapporten inleds med ett övergripande resonemang om den kommunala budgetprocessen, behovet av samordning, uppkomsten av förvaltningsideologier samt betydelsen av olika planerings- synsätt. Sedan följer ett avsnitt i vilket specifika resultat och slutsatser från djupstudierna presenteras i temaform. Därefter sammanfattas kommunenkäten. I slutrapporten ingår vidare en kortfattad redogörelse för de kontakter som tagits med potentiella avnämare av resultaten från detta projekt i form av deltagande i konferenser etc och genom böcker, artiklar och debattinlägg. Med utgångspunkt från vunna erfarenheter och de resultat som erhållits i projektet presenteras avslutningsvis några angelägna forskningsuppgifter.

---

\*) Bilaga 1 innehåller en komplett förteckning över de delrapporter som tagits fram inom projektets ram.

\*\*) Se avsnitt 6 (Nyttiggörande och spridning av resultaten).

## 2 BUDGETPROCESSEN - ETT ROLLSPEL

Våra studier av den kommunala budgetprocessen har givit stöd för den teori om budgetprocessen som Wildavsky (1975) framfört. Dock kan viss reservation för dess giltighet framför allt i små kommuner vara på sin plats. Vi känner exempelvis till ett fall där en liten kommun utnyttjar Kommun-datas service på det viset att en råbudget grundad på en uppräknings av tidigare års budget med de procenttal som Kommunförbundet rekommenderar tas fram på automatisk väg. Denna råbudget justeras sedan på drätselkontoret och efter ett remissförfarande tas budgeten av kommunstyrelsen.

2.1 Teoretiska utgångspunkter

Wildavsky's teori är enkel till sin struktur och grundad på ett mycket omfattande empiriskt material.

Utgångspunkten är att en budget är många olika saker på en gång. Om man betänker den oändliga variationsrikedomen i mänskliga önskemål, säger Wildavsky, så inser man att en budget för ett kollektiv aldrig kan vara bara en sak.

- En budget är en avspeglings av det förgångna. Utgångspunkten i all budgetering är förra årets budget.
- Den är också ett uttalande om framtiden i och med att den innehåller ställningstaganden till de framtidsperspektiv och prognoser som förs fram i budgetäskandena.
- Budgeten är också en mekanism för resursfördelning. Den innehåller beslut om vilka resurser olika organisationer får disponera.
- Budgetprocessen är vidare det förnämsta tillfället till förhandlingar om arbetsuppgifter och resursinsatser.
- Budgeten är ett instrument för styrning eftersom den fastställer vad som normalt förväntas och utgör det riktmärke mot vilket avvikelser analyseras.
- Slutligen är det ganska lätt att ur budgeten avläsa var makten i en organisation ligger. Olika enheters förmåga att sätta makt bakom orden återspeglas till viss del i budgeten. Den är ett instrument för maktutövning men samtidigt ett prejudikat.

Budgetering är således ett försök att fördela finansiella resurser genom politiska processer för att tjäna varierande mänskliga syften.

De bedömningar som krävs för detta är oerhört komplexa och de genomföres av många inblandade parter. Mot detta behov av komplexa bedömningar ställs människans begränsade kapacitet vad gäller informationsbehandling.



Den övermänskliga bedömningsuppgiften löses med hjälp av typer av "knepp"; användning av tumregler och arbetsfördelning genom roller.

En mängd tumregler förekommer t ex

- att inte göra för stora förändringar mellan åren. Tidigare års bedömningar justeras efter hand.
- att man skaffar sig information genom att avläsa reaktioner på förslag och "trevare"
- att man låter enkla mått (t ex antal besök) ersätta komplicerade bedömningar (t ex kulturellt utbyte, värdeffekter)
- att man bedömer förmågan hos den som ställer förslaget snarare än förslaget i sig självt
- att man går ut med generella prutningar (t ex 2% på alla förvaltningar) och litar på att de som drabbas hårdast ger ifrån sig ett ramaskri om prutningen är orimlig.

Två roller spelas av politiker och deras administrativa enheter:

- a) Nämnder/förvaltningar agerar som förkämpar för ökade insatser (= utgifter) på sitt område. Denna roll förstärks av de fackliga organisationernas krav.
- b) Centrala organ fungerar som väktare av skattkistan.

Båda rollerna förutsätter sin motpart. Den enes agerande bygger på att den andre sköter sitt jobb. Förvaltningen kan "förkämpa" i lugn förtröstan att "väktarna" ser till att man håller sig inom gränserna för vad som är ekonomiskt försvarbart. Centrala organ kan verka omedgörliga i medvetande om att förkämparna ser till att angelägna behov (utgifter) förs fram så kraftfullt som någonsin är möjligt. Tillsammans bildar rollerna en sofistikerad kalkylmekanism.

Samspelet mellan förkämpar och väktare bildar huvudpoängen i budgetarbetet. Saknas någon av rollerna urartar budgetarbetet. Reglerna för samspelet kan variera något men rollerna uppkommer, enligt Wildavsky, så snart en organisatorisk enhet är beroende av en annan för sin resursförsörjning.

Förkämparna betraktar den egna lilla ökningen som en droppe i havet. Effekterna på de totala utgifterna är negligerbar. För övrigt har man sett den ekonomiska totalramen ändras så ofta att man inte ser någon anledning att ta "väktarnas" påståenden om det nära förestående ekonomiska sammanbrottet på allvar. Dessutom är det så att ju mer man kan göra för sin klientgrupp desto kraftfullare blir dess stöd. Det är också lättare att lösa förvaltningsinterna fördelningsproblem om kakan växer.

Väktarna är inte speciellt cyniska eller övertygade om att de har bäst överblick (från centrum). Däremot har de ansvaret för att föreslå skattehöjningar. Den uppgiften är inte förenlig med plädering för ökade utgifter. Nej, trovärdigheten kräver att man framträder i säck och aska efter hänsynslösa prutningar och med beklagande konstaterar att en liten justering av skattesatsen är nödvändig. För övrigt är det lättare att prioritera genom prutningar än att ta över förvaltningarnas planeringsarbete. Det senare skulle ställa så stora krav på de centrala organens kapacitet att arbetet snabbt skulle blockeras.

Även om de båda rollerna står i motsatsställning måste de samarbeta. Utan förslag till användning är prutning och fördelning inte möjlig och utan knapphet är förkämperollen inte någon hjälteroll.

Samarbetet bygger också på en viss ömsesidig pålitlighet och på en säkerhet i beslutsunderlaget. Är så inte fallet kan man inte lita på varandra och budgeten blir utan mening. "Väktarna" måste tillämpa strikt kontroll under löpande budgetår. Förkämparna måste lägga in överdrivet mycket "luft" i sina äskanden och manipulera på annat sätt. Budgetarbetet urartar. Förhandlingarna blir inte seriösa. Ingen vill ta ansvar.

De viktigaste bestämmingsfaktorerna vad gäller rollernas utseende i det enskilda fallet är säkerheten i budgetunderlaget och resursrikedomen. U-länder har i allmänhet den mest beklagansvärda kombinationen av dessa faktorer; osäkerhet och fattigdom. Till följd av fattigdomen kan en myndighet inte vara säker på att man får genomföra sitt projekt även om det kommit med i budgeten. Därför måste man ständigt bevaka sina intressen i finansministeriet och vidtaga åtgärder som säkrar projektets genomförande. Men just genom detta skapar man större osäkerhet i hela systemet varigenom förutsättningarna för planmässighet ytterligare försämras. I vårt land har vi hittills arbetat under rikedom och säkerhet vilket innebär att vi typiskt sysselsätter oss endast med den lilla förändring (1-2%) som vidtages i förhållande till förra året.

### 3 ASPEKTER PÅ SAMORDNING

#### 3.1 Behovet av samordning

Samordningstanken ligger djupt och centralt i själva planeringsbegreppet. Vad är planering annat än samordning, i tanken, av ett antal aktiviteter som tillsammans syftar mot ett visst mål. Det är också ett viktigt drag i ekonomisk teori att man räknar med stordriftsfördelar, samordning och samverkan höjer effektiviteten genom att utbytet av de knappa resurserna förbättras.

Men för att samordningsvinsterna skall kunna tas hem måste samverkansplanerna omsättas i praktisk handling så att de goda intentionerna kommer medborgarna till godo. Till praktisk handling knyts ansvar och organisatoriska enheter. Praktisk handling medför också inläring; rutiner och vanor uppkommer. Ansvarsområden avgränsas; olikheter i rutiner och arbetssätt bevaras. Även om man lyckas samordna på planeringsstadiet så återstår genomförandestadiet där organisatoriska och andra hinder dyker upp.

Vidare förhåller det sig så att samordningsförutsättningarna är olika i expansion och stagnation, vilket vår Luleå-studie illustrerar. I expansion, som präglade större delen av 60-talet och de första åren av 70-talet, sker planering under tidspress. Samordningen kräver korta informationsvägar och snabba beslut. Den naturliga formen för samordning är projektgruppen. I expansion fungerar den som ett forum där åtaganden göres. Representanterna för olika organisatoriska enheter åtar sig att leverera vissa prestationer till projektet. För kommunledningen blir den prestationen finansieringen, vilket inte är något stort problem i expansionsskeden. Det säger sig självt att om en projektgrupp också skall ha genomförandeansvar måste den ha stora befogenheter. Varje representant kan inte gå hem och förhandla med sin moderorganisation om varje moment i ett förlopp som är utsatt för tidspress. I en expansionsfas är det ett typiskt drag att gnissel i genomförandeorganisationen löses med ökade resursinsatser.

I stagnation finns inte dessa extra resurser som smörjer maskineriet. Förhandlingsinslaget i projektgruppers arbete ökar. Behovet att ta in flera representanter med högre status blir påtagligt. Projektgruppsformen blir otymplig och samordningsansvaret glider över till "linjen", dvs ett organ (planeringskontor eller ekonomikontor) under kommunstyrelsen. Sambandet mellan resursbrist och nödvändigheten att utöka projektgrupper till dess de blir oförmögna att fylla en vettig funktion förefaller klart. Det är en genomgående erfarenhet i alla våra studier, utom möjligen för de allra minsta kommunerna.

En slutsats här kan vara att den organisationsmodell som användes för samordning under 60-talet nu är under omprövning och att nya former anpassade till resursbrist och förvaltningsdemokrati håller på att utvecklas. Gamla kvarlevor finns kvar, t ex CBK, men är starkt ifrågasatta.

- Samordningsbehovet finns naturligtvis kvar och söker former för sitt tillgodoseende.
- Resursbristen är ett faktum för överskådlig framtid. Den måste i större utsträckning sätta sin prägel på tidiga skeden av planeringsprocessen. Detta har funnit ett uttryck i att ekonomer deltar i arbetsgrupper från början av en planering (cf Västerås), i strävan efter översiktliga ekonomiska bedömningar i utbyggnadsplaneringen (cf Kungälv) och noggranna exploateringskalkyler som följs upp (cf Jönköping).
- Just genom att resursbristen är kännbar blir utbyggnadsfrågor politiskt viktiga. Kommunstyrelsen tenderar att vilja ha ett mera direkt inflytande över planeringsarbetet. Förskjutningen skapar problem i umgänget mellan kommunstyrelse, byggnadsnämnd, CBK i den mån den finns kvar, och fastighetsnämnd.
- Gnisslet förvaltningar emellan och mellan olika organisatoriska enheter, som tidigare kunde avhjälpas med ökade resursinsatser, måste idag och i framtiden bekämpas med en förbättring av kommunledningsorganens policyskapande funktion och genom förbättrat internt informationsflöde. Detta ställer framförallt ökade krav på förtroendemännen och det kan ifrågasättas om de arbetsförhållanden politiker har idag gör det möjligt för dem att klara denna uppgift. En viktig orsak till misslyckanden (av olika grad) med programbudgetliknande metoder (t ex Göteborg) är troligen att ledningens kapacitet att föra ut tankegångarna i programuttalandena inte varit tillräcklig. Vill man, som nu aktualiseras i debatten, tilldela partiorganisationerna denna funktion, krävs säkert en avsevärd förstärkning av dessa med heltidsarbetande, planeringskunniga politiker.

### 3.2 Uppkomsten av förvaltningsideologier

En av svårigheterna med samordning mellan förvaltningar uppstår som en följd av sättet att arbeta - i samspelet mellan förtroendemän och tjänstemän.

Man kan iakttaga hur förvaltningsideologier uppkommer i många av våra studerade kommuner. Vi har specialstuderat samspelet mellan politiker och tjänstemän i en nämnd/förvaltning och funnit följande.

Bland tjänstemännen fann vi en hög kompetens och professionell stolthet över genomförda lösningar inom det studerade området (trafikpolitik). Bland politikerna i nämnden fann vi att ordföranden och vice ordföranden hade en dominerande ställning i egenskap av gruppledare. Övriga politiker upplevde stora svårigheter med att få tiden att räcka till för att sätta sig in i ärendena på ett tillfredsställande sätt. Om tidsbristen tvingar en att göra ett urval av ärenden väljer man att specialisera sig på viss typ av ärenden och är i övrigt hänvisad till att lita på kollegor och/eller tjänstemän.



I den studerade nämnden är planeringsärendena av typen fysisk planering. Normalt förs ärendet upp på dagordningen av förvaltningen. Under planeringsarbetets gång sker flera fördragningar varvid tjänstemännen avlyssnar förtroendemannens reaktioner. Till en början är det fråga om bakgrundsmaterial och skisser till möjliga ansatser och deras tänkbara konsekvenser. Politikerna reagerar i huvudsak genom att ställa frågor och inriktningen av dessa påverkar arbetet i nästa etapp där en ny avlyssning ger ytterligare preciseringar etc. Huvudorsaken till att man arbetar med denna "lyssnarstrategi" är att förtroendemännen har stora svårigheter att ge i det konkreta planeringsarbetet användbara direktiv, helt enkelt därför att man inte är tillräckligt insatt i problemet för att ha en uppfattning varåt lösningen skall sökas. Inte heller kan man formulera problemet särskilt precist förrän målen är klara. Man måste alltså arbeta sig fram i dialog. Resultatet blir ett mycket imponerande beslutsunderlag och en av allt att döma effektiv procedur. Den stämmer emellertid inte med den som föreskrivs i våra planeringsläroböcker. Enligt våra observationer förekommer många alternativ tidigt i processen, innan problemet är formulerat ordentligt, och få eller bara ett alternativ inför beslutet.

Vi fäste stor vikt vid att fråga förtroendemännen när de ansåg sig ha tillräckligt underlag för att fatta beslut och hur man kunde avgöra om beslutet var bra. På den första frågan blev svaret: När diskussionen inte tillför något nytt och argumenten börjar upprepa sig. På den andra: Om grundprinciperna i lösningen är bra är man villig att ta osäkerheten i detaljerna. Dessa båda relativt entydiga svar stärkte vår uppfattning att vissa laboratorieresultat avseende "cognitive tuning" (Zajonc 1960) kunde vara applicerbara.

Osäkerheten avseende konsekvenserna reducerades alltså genom att man litade på sundheten i de grundläggande principerna hos lösningen, d v s att man hade en riktig helhetsuppfattning om problemet och dess lösning. Dessutom gäller att planeringsprocessen tycks flyta ganska smidigt utan att några konkreta mål anges förrän lösningen är klar och att det var dags att fatta beslut, när argumenten börjar upprepa sig. Zajonc drog slutsatsen från experimentella studier, att individer som väntar sig att vara sändare av information har mera sammanhängande, organiserade och komplexa kognitiva strukturer (uppfattning, avbild av situationen) än individer som väntar sig att vara mottagare av information. Sändaren behöver konsistens och klarhet i vad han säger. Han vill undvika motsägelser och söka vara förståelig. Mottagaren skall inordna information och bygga upp en kognitiv struktur, vilket kan kräva en omorganisation av hans uppfattning. En god mottagare borde alltså ha en öppen, enkel och relativt löst sammanfogad kognitiv struktur. Sändaren har svårt att "ändra uppfattning" eftersom den välorganiserade kognitiva strukturen medför att många följdändringar krävs. En mottagare däremot är inställd på aha-upplevelser när bitarna "faller på plats".

Denna indelning i sändar- och mottagarroller ger en utgångspunkt för analys. Tjänstemän är i huvudsak sändare och för-

troendemän i huvudsak mottagare av information. Tjänstemännen ägnar i vår studerade nämnd i genomsnitt 50 gånger så mycket tid åt ett ärende som förtroendemän. Tjänstemannen är dessutom normalt den som har större sakkunskap och större erfarenhet av liknande utredningar. Flera slutsatser följer, som kunnat beläggas med observationer;

- För att kunna ge en operationell (d v s i det konkreta fallet användbar) målångivelse måste förtroendemannen ha en kognitiv struktur lämpad för sändning. Förtroendemannen i vår nämnd hade i allmänhet inte det i början av en beredning.
- I avsaknad av sådana målångivelser är tjänstemännen hänvisade till att provocera fram reaktioner från politiker-  
na genom att presentera alternativa ansatser och skisser. Detta är ett bra sätt att utbilda.
- Reaktionerna från politikerna indikerar för tjänstemännen vilka kriterier politikerna kommer att använda för att avgöra om en lösning är bra.
- Politikerna "utbildas" således i sakfrågan samtidigt som tjänstemännen avlyssnar målångivelser.
- Processen avbrytes då förtroendemannen har bildat sig en uppfattning, d v s är beredda att övergå till sändarrollen. Man är då villig att ta ansvar för beslutet och försvara det utåt.
- Genom att samarbeta över tiden och i många ärenden kommer nämnden och förvaltningen att bli "inkörda", "tuned", på varann och en förvaltningsideologi har bildats. Eftersom förvaltningen är politikernas främsta informationskälla spelar denna "förvaltningsideologi" en central roll.

Följden av denna ömsesidiga anpassning där tjänstemännen har initiativet blir att samordning mellan förvaltningar blir svår speciellt om revirgränser löper risk att rubbas. Eftersom förtroendemannen tar beslut och försvarar dessa utåt först när deras egen uppfattning är klar uppstår kommunikationssvårigheter med aktionsgrupper av olika slag. En aktionsgrupp hålls vanligen ihop av en fast gemensam övertygelse (sändare) och två sändare kommunicerar dåligt.

Om denna iakttagelse är riktig skulle samordning främjas om förtroendemän i ökad utsträckning verkade i flera än en nämnd. Då behöver förtroendemannen emellertid mera tid än den som en fritidspolitiker förfogar över. Flera kommunalråd alltså! Det är orimligt att en kommun som t ex Göteborg med över 40 000 årsarbetare endast har nio heltidengagerade politiker.

### 3.3 Synsätt i planeringen

Ingen planering eller utredning kan ske förutsättningslöst. Planeraren måste ha en referensram - ett instrument - som

hjälper honom/henne att skilja mellan väsentligt och oväsentligt, mellan orsak och verkan. Med andra ord behövs en teori över hur den del av världen, man utreder, fungerar. Det är en populär föreställning att politikernas målangivelser och riktlinjer är allt en planerare behöver förutom den rationella beslutsmodellen (definiera problemet, ange alternativen och deras konsekvenser, välj bästa alternativ enligt målen).

Det kan inte betraktas som någon överraskning för den som empiriskt studerat planeringsprocesser att vi genomgående funnit att den rationella beslutsmodellen inte är en acceptabel beskrivning av hur planering går till.

Vi har funnit att planerarens referensram har stor betydelse. Den bestämmer vad han/hon menar med god planering och även hur han/hon uppfattar och avbildar det problem planeringen avser.

Den viktigaste bestämmningsfaktorn är planerarens utbildningsbakgrund - arkitekt, ekonom eller samhällsvetare med social inriktning - men referensramen kan modifieras av erfarenheter från projektgrupper och annat slags samarbete. Vi har också fått en viss bekräftelse på att det politiska systemet spelar en viktig roll för synen på planering bland tjänstemän. Mellström & Wiberg (1978) har fört fram hypotesen att det politiska systemet kröner det dominerande synsättet. Vi finner stöd för denna hypotes i våra studier även om några kontrollerade mätningar inte förekommit.

Olikheter i synsätt försvårar samordning även därigenom att synsätten är basen för respektive företrädares språkanvändning samtidigt som de ger termer och begrepp dess mening.

Vi har kunnat urskilja tre typer av synsätt bland tjänstemän:

"Fysiskt" - som kan karakteriseras som den typ av planering där man skapar förutsättningar för mänsklig verksamhet. Man arbetar här troligen med strukturer och övergripande termer av typen "boende" etc. Resultatet av planeringen redovisas typiskt i form av kartor (ej nödvändigtvis i bokstavig mening).

"Ekonomiskt" - som koncentrerar uppmärksamheten till själva verksamheten, d.v.s. produktion, och mäter i termer av insats och utbyte. Effektivitet är resultatdimensionen. Eftersom man sysslar med insats och utbyte i en rationell beslutsmodell, d.v.s. beslutet blir detsamma oberoende av vem som använder modellen, kommer människor (personer, individer) inte in i planeringen annat än som objekt.

"Socialt" - som i första hand beaktar relationer mellan människor eller grupper av människor. Relationerna innebär att individer beaktas både som objekt och subjekt. Maktskillnader blir synliga och intressekonflikter liksom procedurer och regler centrala företeelser.

De termer som användes i de språk som är knutna till respek-

tive synsätt är inte direkt överförbara mellan synsätten. Språkförbistring uppstår och man är hänvisad till organisationers esperanto - maktspråket. Beslutsprocessen får "politiska" inslag. En politisk rationalitet tillämpas. Det gäller då att bygga upp politiska tillgångar i form av utestående fordringar. Detta sker över serien av beslut - det enstaka beslutstillfället är inte ett fristående tillfälle utan en incident i det pågående umgänget människor emellan. Kompromissen blir alltid ett politiskt rationellt beslutssätt även om den sker mellan ett bra och ett dåligt förslag.

Det politiska rationella beteendet i umgänget planerare emellan medför att skillnaden mellan den föreställning man har om vad som är god planering och det verkliga planeringsförloppet ökar vilket i sin tur förklaras av de andra synsättens bristande insikt. Klyftan växer - samordning försvåras. Detta fenomen har kunnat iakttas på flera håll, speciellt i samband med kompetensvisten mellan kommunstyrelse, byggnadsnämnd och centrala byggnadskommittén.



Förutom att djupstudierna har givit inblick i olika organisatoriska och beteendemässiga aspekter på planerings- och budgetprocesser, har de dessutom bidragit till en bättre förståelse för olika faktorer och mekanismer, som påverkar möjligheterna till samordning och samverkan under olika betingelser.

I detta avsnitt presenteras ett antal temata, som återspeglar de resultat och slutsatser från studien, vilka vi anser vara speciellt värda att framhållas. Insamlade data har också givit upphov till andra idéer. Vi nöjer oss dock med att behandla dessa i de delrapporter som tagits fram, eftersom det material som dessa idéer grundats på bedöms som alltför begränsat för att ligga till grund för mera generella slutsatser. Bl a finns dokumenterat hur olika utbildningsbakgrund och olika synsätt på planering hos tjänstemän har utgjort "emotionella hinder" för samordningssträvanden och tillhörande organisationsförändringar (Jönköping, Uppsala). I "Boken om Uppsala" diskuteras också hur det politiska majoritetsförhållandet kan påverka möjligheterna till utvecklad samordning mellan fysisk och ekonomisk planering.

Flera av de temata som presenteras har en del gemensamt, vilket är ganska naturligt med hänsyn till komplexiteten hos de studerade processerna.

#### 4.1 Effekter av kommunsammanslagningarna på fysisk planering och ekonomisk flerårsplanering

Kommunsammanslagningarna i början av 70-talet, som ju innebar att de nya kommunerna blev ytmässigt sett mycket större, medförde att behovet av en (bättre) översiktlig fysisk planering påkallades. Detta skedde dels i syfte att komma tillrätta med de tendenser till "bytänkande" som uppstod då representanter från de gamla kommunerna i allt för hög grad framförde sin egen f d kommuns intresse, dels därför att man upplevde att det nu krävdes en mer genomtänkt disposition av kommunens mark. Det krävdes m a o en långsiktig markanvändningsstrategi. Ett resultat av kommunsammanslagningarna är således att den översiktliga fysiska planeringen har intensifierats i kommunerna.

På motsvarande sätt ökades också intresset starkt för en (bättre) långsiktig ekonomisk planering. I många fall hade nämligen de gamla kommunerna var och en för sig starkt expansiva planer. I en av de studerade kommunerna (Jönköping) skulle ett förverkligande av dessa planer ha inneburit att man idag hade haft bostäder åt en dubbelt så stor befolkning som den nuvarande. Det förelåg således ett behov av att göra nedskärningar. Dessutom visade det sig att de kommuner som slogs ihop hade olika servicenivå, vilket innebar att en av de första uppgifterna för de nybildade kommunerna blev att höja servicen i de f d kommuner som släpade efter. Riktmarke var då ofta den utav de gamla kommunerna som hade den mest utvecklade kommunala servicen.

De expansiva planerna samt behovet av serviceförbättringar medförde att de nya kommunerna upplevde sig vara i stort behov av ett långsiktigt ekonomiskt handlingsprogram. Som en följd av detta utvecklades olika former av ekonomisk flerårsplanering i kommunerna. Utvecklandet av flerårsplaneringen kan också i viss mån ha varit taktiskt betingad. En flerårsplan kan ju också användas till att övertyga missnöjda grupper - i detta fall representanter från de inkorporerade kommunerna - om att en snar bättring skall komma till stånd. Man kan alltså peka på flerårsplanen och visa att "om tre år skall vi investera i er gamla kommun, så det finns ingen anledning för er att vara missnöjda".

Det kan alltså konstateras att kommunsammanslagningarna är en starkt bidragande orsak till att kommunerna har satsat stora resurser på att utveckla ekonomisk flerårsplanering och översiktlig fysisk planering.

#### 4.2 Samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk planering - en omöjlighet?

Det föreligger stora principiella olikheter mellan en översiktlig fysisk plan och en ekonomisk plan. Den översiktliga fysiska planen är en plan utan egentligt tidsperspektiv. Det anges vanligen inte i planen när olika utbyggnadsetapper skall genomföras, d v s om de skall genomföras om 10 eller om 20 år. En ekonomisk plan däremot innehåller konkreta tidsangivelser och framförhållningen är oftast begränsad till fem år.

En samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk planering ter sig mot denna bakgrunden som en omöjlighet. Samordningsidén förekommer dock i flera kommuner men vad som då egentligen avses är att ekonomiska aspekter på något sätt beaktas vid den översiktliga fysiska planeringen. Det är därför riktigt att tala om ekonomiska bedömningar vid den översiktliga fysiska planeringen.

Kommunerna har huvudsakligen genom organisatoriska åtgärder försökt att åstadkomma en koppling till ekonomin vid den översiktliga fysiska planeringen. Vi har i de studerade kommunerna påträffat flera olika organisatoriska varianter. En av dessa är att organisera planeringsfunktionen så att ekonomer och fysiska planerare "sitter under samma tak" (Luleå). Man har alltså bildat ett planeringskontor på vilket både fysiska planerare och ekonomer tjänstgör. En annan variant är att man har bildat en projektorganisation för utarbetandet av översiktliga fysiska planer (Västerås). I projektorganisationen ingår då bland annat fysiska planerare och ekonomer.

I syfte att i större utsträckning få med ekonomiska aspekter i planeringen har också det direkta politiska ansvaret för den översiktliga fysiska planeringen i flera av de studerade kommunerna flyttats från byggnadsnämnden till kommunstyrelsen. Till vilken grad de ekonomiska aspekterna beaktas är sedan en fråga om i vilken situation kommunen befinner sig. I en kommun med utpräglad behovsstyrning spelar ekono-

miska restriktioner en underordnad roll medan förhållandet är det omvända i en kommun där resursknappheten är påtaglig. De olika gruppernas - ekonomer och fysiska planerare - inflytande varierar således över tiden och mellan olika kommuner.

Sammanfattningsvis: Samordning mellan översiktlig fysisk planering och ekonomisk planering är en omöjlighet. Det är i stället en fråga om ekonomiska bedömningar av fysiska planer. Kommunens ekonomiska situation bestämmer vilken betydelse dessa bedömningar tillmätts.

#### 4.3 KELP bör avskaffas

1969 kan sägas vara startåret för kommunalekonomisk långtidsplanering - KELP. Försöksverksamheten med KELP (som påbörjades 1966) utvidgades det året till att omfatta i huvudsak alla kommuner som var skyldiga att lämna bostadsbyggnadsprogram. Det officiella syftet med KELP är att den skall vara en del i informationsutbytet mellan stat och kommun gällande samhällsutbyggnaden. KELP har en framförhållning på fem år och kommunerna skall för dessa år lämna information om driftkostnader, investeringar, skatteintäkter mm.

För en del kommuner har KELP haft den effekten att den har initierat flerårsplanering. Kommunerna tvingades när KELP kom att förlänga tidsperspektivet i sin ekonomiska planering och har sedan utifrån KELP utvecklat en egen form av flerårsplanering.

Idag är dock kritiken stark mot KELP och då speciellt i kommuner med välutvecklade egna planeringssystem. Kritiken går i huvudsak ut på att en del av de begärda uppgifterna är alltför detaljerade och inte i alla avseenden relevanta. Uppgifterna går inte att hämta från kommunernas egna flerårsplaner utan tas fram enbart i syfte att redovisas i KELP. Man fyller i KELP, men man gör det i vetskap om att utfallet säkerligen blir något annat. Några citat får belysa inställningen till KELP i kommunerna:

"Det finns inte en siffra lika i KELP-redovisningen och långsiktspanen - vilket ju är märkligt."

"KELP upplevs i kommunerna som väldigt besvärande och det är många gånger att man bara fixar ihop det på slutet."

"KELP är ett instrument som är tveksamt. Jag vet inte om ni har sett det någon gång. Det är fruktansvärt. Jag förstår inte hur man kan få ut någonting av det."

Vi anser således att KELP bör avskaffas. Motiven till detta är flera.

- För kommuner med egen flerårsplanering upplevs KELP som ett onödigt och besvärande blankettifyllande som ligger helt vid sidan om den egna flerårsplaneringen.

- För kommuner som ännu inte har en egen form av flerårsplanering kan möjligen KERP bidra till att man utvecklar en sådan, men risken är stor att KERP i stället hämmar en sådan utveckling och förblir ett bestående substitut för kommunspecifik flerårsplanering.
- Av de ovan redovisade citaten att döma så bör ju KERP-materialet vara mer eller mindre oanvändbart som beslutsunderlag (även) för statliga myndigheter.

De resurser som skulle frigöras om KERP-rapporteringen avskaffades kan i stället användas till att hjälpa de kommuner som idag saknar en egen flerårsplanering att utveckla en sådan.

#### 4.4 Bostadsbyggnadsprogrammets betydelse

Bostadsbyggnadsprogrammet uppfattas i de flesta av de studerade kommunerna som ett mycket betydelsefullt styrinstrument, i första hand därför att det utgör en planeringsförsättning för huvuddelen av förvaltningarna. Dess betydelse tycks också ha ökat över åren, och idag anses det nödvändigt att programmet är väl förankrat i den ekonomiska verkligheten. För att få till stånd denna förankring har man i ett flertal kommuner under senare delen av 70-talet ändrat sättet att utarbeta programmet. Från att tidigare ha låtit fastighetskontoret ensamt upprätta det, så har man under senare år skapat projekt- eller arbetsgrupper som tar fram bostadsbyggnadsprogrammet. I dessa grupper ingår då representanter från alla berörda förvaltningar. Bostadsbyggnadsprogrammet kan därför också sägas ha haft stor betydelse för att få till stånd ett ökat samarbete mellan förvaltningarna. I samband med att arbetet har lagts över på projekt- eller arbetsgrupper så har också den förändringen skett att det direkta politiska inflytandet har övergått från fastighetsnämnden till kommunstyrelsen.

Bostadsbyggnadsplaneringen är som bekant femårig. Det är en rullande planering, vilket naturligtvis gör att vissa förändringar kommer till stånd varje gång som programmet förnyas. Det anses dock nödvändigt att åtminstone de två första åren ligger helt fast. Orsaken till detta är att många förvaltningar bestämmer sina personal- och lokalbehov utifrån det planerade bostadsbyggandet. Om exempelvis byggandet av ett bostadsområde inte kommer igång som planerat så kan berörda tekniska förvaltningar kanske inte i full utsträckning sysselsätta sin personal.

Tidigare nämndes att flera kommuner har valt att utarbeta bostadsbyggnadsprogrammet i förvaltningsövergripande grupper. Man har då funnit att dylika grupper är en lämplig form att utarbeta sektoriella planer av olika slag. Den effekt detta har fått är att samarbetet mellan förvaltningarna har intensifierats och utvecklats till att också gälla framtagnandet av andra sektoriella planer. Man kan alltså därför till en viss del tillskriva bostadsbyggnadsprogrammet det faktum att förvaltningsövergripande samarbetsformer idag är betydligt vanligare förekommande än för bara några år sedan.



#### 4.5 Rambudgetering och samordning över förvaltningsgränser

Rambudgetering börjar bli mycket vanligt i våra kommuner. I samtliga kommuner där djupstudier genomfördes använde man sig av rambudgetering i någon form.

En strikt tillämpning av rambudgetidén innebär att nämnderna har rätt att själva prioritera sina verksamheter utan yttre inblandning och att de också har ansvaret för att uppgjorda ramar ej överskrids. Kommunstyrelsens prioriteringsuppgift är under sådana omständigheter av nämndövergripande karaktär - att fördela i princip alla tillgängliga medel mellan olika kommunala verksamheter.

I praktiken finns det olika skäl som talar för att inte genomföra denna principlösning till fullo. Normalt sett reserveras exempelvis medel för oförutsedda utgifter för att bli göra det möjligt att under löpande budgetår justera anslag med hänsyn till oväntad löne- och prisutveckling eller för omprioriteringar genom tilläggsanslag. Ofta ligger det utanför nämndernas kompetens att besluta om omprioriteringar inom given ram under det löpande budgetåret om servicenivån påverkas. Kommunstyrelsen tycks vilja "ha ett finger med i spelet" även i sådana fall. Trots allt har dock nämnder och förvaltningar i och med rambudgetens införande i allmänhet erhållit relativt stora möjligheter att "sköta sina egna affärer" i planerings- och genomförandefasen.

Syftet med denna budgetteknik är att söka skapa ett faktiskt upplevt budgetansvar hos respektive nämnd och tillhörande förvaltning. Hur väl man lyckats i dessa strävanden kommer inte att beröras här, utan intresset riktas istället mot i vad mån rambudgetering kan skapa problem vid försök till samordning över förvaltningsgränser (skolförvaltning, socialförvaltning, fritidsförvaltning, fastighetskontor etc). Samordning innebär ju oftast att två eller flera förvaltningar delar på kostnader för investeringar och/eller drift för att därigenom utnyttja resurser (arbetskraft, utrustning, lokaler, maskiner etc) på ett bättre sätt.

Är då idén om hushållning genom rambudgetering i praktiken förenlig med idén om hushållning genom samordning vid resursutnyttjandet?

Principiellt sett skulle man kunna tänka sig att samordningen dirigerades från centralt håll, men detta förefaller ju oförenligt med den decentralisering av beslut om resursutnyttjande som rambudgetering - åtminstone "teoretiskt" - innebär. Problemet ställs sällan på sin spets på detta sätt i praktiken, men det finns ändå där i bakgrunden.

Våra djupstudier ger ett antal exempel på hur samverkan över förvaltningsgränser har utformats och hur man lyckats och misslyckats. Det finns således stöd i vårt material för följande teser.

Samråd i planeringsfasen - vare sig det gäller investeringar eller verksamheter - är en nödvändig förutsättning för fungerande samordning vid genomförandet.

Vem som skall ansvara för (betala) vad kan bli ett problem speciellt om gällande ramar bedöms som snäva och enkelt tillämpbara fördelningskriterier saknas.

Att överlåta samordningsfrågor till speciellt inrättade centrala organ kan ibland vara praktiskt befogat, men tycks ofta skapa problem. CBK:s (Centrala byggnadskommitténs) verksamhet - i kommuner där ett sådant organ existerar - har exempelvis fått från kritik i flera av de studerade kommunerna (Uppsala, Kungälv, Valdemarsvik).

Effektiv förvaltningssamordning kan ofta vara enklare att åstadkomma i små än i stora kommuner. Beslutssituationerna är ofta mindre komplicerade och "alla känner alla" i små kommuner.

#### 4.6 Rambudgetering och samordning av intern serviceproduktion

Ett problemkomplex, som ligger nära det som berördes i föregående delavsnitt gäller produktion och prissättning av - i första hand - interna tjänster, exempelvis städning och reparationservice samt möjligheterna att köpa sådana tjänster från enskilda företag istället för att anlita kommunala inrättningar. Detta har inte studerats systematiskt av oss, men tillhörande problem har uppmärksamats under projektarbetets gång och bedöms vara värt att kommenteras, eftersom kommunala serviceinrättningar skapats för att samordna produktion av tjänster som behövs i flera förvaltningar.

Det ökade budgetansvar man söker skapa genom rambudgetering löper risk att påverkas negativt om förvaltningar "tvingas" köpa tjänster i betydande omfattning som prissätts centralt eller av andra förvaltningar samtidigt som motsvarande service finns tillgänglig externt. Situationen förvärras om interna avtal ej anses bindande, vilket vi hittat exempel på i bl a Uppsala (entreprenadarbeten).

Även ur den säljande förvaltningens synvinkel kan situationer uppstå där ansvaret för tillhandahållandet av tjänster kan upplevas som oförenligt med rambudgetens användning. Om andra förvaltningar inte anlitar den service som erbjuds i förväntad omfattning ligger det nära till hands att dåligt kapacitetsutnyttjande uppstår. Orsaken till denna minskade efterfrågan kan t ex vara reducerade behov eller anslag hos köparna, anlitan av extern service eller att de tilltänkta köparna själva börjar producera samma typ av service för eget bruk.

Är idén om effektivt resursutnyttjande genom rambudgetering och tillhörande handlingsfrihet i praktiken förenligt med idén om att hålla viss intern produktionsberedskap och att

genom samordning utnyttja kommunens egen servicekapacitet effektivt?

I allmänhet ägnas ringa - om ens någon - uppmärksamhet åt dessa problem i planerings- och budgetsammanhang i våra kommuner. Det betonades dock i intervjuer med tjänstemän bl a i Uppsala. Vidare har problem rörande interprissättning och valet mellan interna och externa leverantörer varit föremål för utredning i bl a Göteborg. Det här är mycket besvärliga problem att handskas med både teoretiskt och praktiskt, men det förefaller möjligt att de får ny aktualitet i och med att kraven på bättreushållning med resurserna i våra kommuner växer sig starkare.

#### 4.7 Politik och planering

Att göra politik är att göra veterligt. En lyckosam politiker förstår sig på att få spridning för de frågor han/hon tar upp. Det är då viktigt att välja, och en kommunalpolitiker måste välja så att de politiska motståndarna får en "sämre" uppsättning av frågor i sin repertoar. Valet av områden och svar är inte riktigt fritt, eftersom det för många frågor finns överordnade partilinjer eller strategier som begränsar handlingsfriheten för den ensamme.

Valet av frågor och valet av argumentation begränsas ofta av det politiska motarbetet. Partierna och partiernas företrädare profilerar sig mot varandra. Man ger sig ofta på samma frågor för att få tillfälle att väcka tungt välgående motargument.

Det politiska spelet för galleriet begränsas tillika av den totala uppmärksamhet som riktas mot politikerna och deras verksamhet. En politiker måste göra sig känd på sina frågor och måste i detta arbete begränsa sig till ett fåtal tunga frågor i repertoaren för att inte i onödan splittra intresset kring sin person och kring det som tas upp.

En politikers sätt att fungera står därför i bjärt kontrast till planerings- och genomförandeapparatusens behov av styrning och vägledning. Visserligen är en del av de politiskt vädrade frågeställningarna och besluten av övergripande karaktär (målformuleringar) men det politiska systemet kan knappast på egen hand väntas komma fram till den heltäckande bild som tjänstemän tycker sig behöva i sitt arbete.

På det sättet kan de årliga kommunala proceduren med budget, bostadsbyggnadsprogram etc ses som ett försök att anpassa politiken till tjänstemännens behov av styrning för sin verksamhet. Politikerna tvingas ta ställning på ett systematiskt sätt i för tjänstemännen viktiga frågor. Effektiv planering och effektivt genomförande ställer, tycker man, helt andra krav på systematik, integration och samordning än vad politiskt arbete gör.

De årliga proceduren är dock inte heller heltäckande ur tjänstemännens synvinkel. Debatten kring de politiska besluten

är oftast begränsad, och man har behov av en löpande styrning i arbetet. I sådana situationer upplever då ofta tjänstemän att "politikerna aldrig svarar på någonting om de inte blir tvingade att avge ett svar - i synnerhet inte när det gäller frågor, som innebär lösningar. Det är ju otrevliga beslut, eftersom dom måste bestämma sig för det ena eller det andra. Rollkonflikterna tar sig på detta sätt tydliga uttryck, där tjänstemännens reaktioner ofta är att uppfatta det hela som en organisatorisk fråga, som kräver en organisatorisk uppstramning eller förändring för att bli hanterbar. Det gäller att bygga in specificeringstvång i systemet på ett sådant sätt att tvetydigheter i tjänstemännens tolkningar av politiska intentioner undanröjs.

En viss specialisering bland politiker i ett och samma parti modifierar dock ovanstående. Det finns flera tendenser till skolparti, socialparti etc inom de flesta större politiska partierna. I många kommuner arbetar också kommunstyrelsens ordförande i nära kontakt med budgettjänstemännen på att rollfördelningen är mindre klar.

Slutligen gäller också att politiker är mer av politiker i stora kommuner. I de mindre är skillnaden mellan politik och planering härfin.

#### 4.8 Planering och påtryckning

Sambandet mellan politik och planering kan ses som en ömsesidig anpassning till yrkesförutsättningarna. I så fall är påtryckning och utomparlamentariska grupperingar en störning i samarbetet och en avvikelse från ordning och reda i procedurerna. Samtidigt kan aktioner av utomparlamentariskt slag utgöra gyllene tillfällen till profileringar för politikerna, särskilt om den väckta frågeställningen ligger litet vid sidan av mer traditionella politiska frågor. I den mån demonstrerad folkvilja ligger i kollisionskurs med uttalad politisk viljeyttring överväger dock hotet mot den enskilde politikern. Vare sig hotbilden eller möjlighetsbilden dominerar, så innehåller påtryckningen oftast inslag av överraskningskaraktär och i den meningen kanske ett inte helt önskvärt inslag i politikernas arbetsförutsättningar. I vilket fall som helst blir det fråga om en tvingande profilering för politikerna, en profilering som kanske gynnar partiet i det korta loppet, men som i ett längre perspektiv leder till svårigheter.

Aktionen mot Kungstorgsgaraget i Göteborg under hösten 1976 (efter valet) är en god illustration. Socialdemokraterna "tvingades" genom folkstormen och okupationen att inta en bestämd inställning i frågan. Resultatet av aktionen blev lyckat så tillvida att garaget stoppades, men till kostnaden av att "Göteborgsandan nu är djävligt död" för att uttrycka sig med en politikerna närstående observatör. Tidigare breda politiska lösningar i samförstånd har nu i den politiska balanssituationen övergått i en utveckling i relativt tvära kast. Politiska poänger av ganska tvivelaktigt slag har kommit att inverka på beteendet med på-



följande instabila inslag i planeringsförutsättningarna. Riskerna för detta är väl som störst då påtryckningen är som kraftigast sent i beslutsprocessen och nära genomförandet.

Om reaktionerna är väntade kan de föregripas. Så skedde i samband med planeringen av Önsta-Gryta i Västerås.\*) Man hade färsk erfarenheter från miljögruppernas agerande i E 18-frågan (sträckningen av E 18 genom Västerås) och ett huvudargument mot en stegvis utbyggnad av Önsta-Gryta blev att man skulle gardera sig mot väntade miljöaktioner genom att bygga ut helt från början och inte lämna luckor för senare utbyggnad. Nu har det inte blivit någon reaktion om Önsta-Gryta, och det är svårt att anta hur det skulle gått med en etappvis utbyggnad.

Det bästa sättet att få en adekvat behandling av påtryckargruppernas reaktioner är kanske att få in synpunkterna så tidigt i processen som möjligt. Det svåra är ju både ur politisk och tjänstemannasyvinkel att åsikterna kommer in i ett sent skede.

Planer bör utvecklas och ställas ut så att allmänheten kan komma in med sina synpunkter. Det är dock inte lätt att ställa samman det material som kommer in. Påtryckargrupperna organiserar sig ej mot bakgrund av ännu ganska diffusa och allmänna planer. Det krävs därför en upptrappning av utställningsverksamheten där synpunkter från berörda ställs samman och påverkar en revision av planen. Det gäller ju att nyttiggöra allmänhetens idéer på samma gång som uppkomsten av starka påtryckargrupper i planeringens slutskede undviks. I en ekonomisk situation som denna har vi nämligen inte råd med alltför tvära kast i planeringen.

#### 4.9 Företeelser vid expansion, stagnation och tillbakagång

I många kommuner har det blivit förändringar i planeringsförutsättningarna beroende på att kommunen efter en lång expansionsperiod istället har börjat stagnera eller gå tillbaka. Tydligast bland de kommuner vi studerat har detta varit i Luleå. Även i andra kommuner t ex Göteborg, Malmö, Uppsala och Västerås, har en liknande utveckling märkts, även om de inte varit lika kraftigt markerade som i Luleå. Vi skall nedan redogöra för vad som karakteriserar den fysiska och ekonomiska planeringen under expansion respektive stagnation.

En expansion kan vara av två slag; en kvantitativ expansion som innebär ökad sysselsättning och befolkningstillväxt, och en kvalitativ som innebär förbättrad service. Ofta inleds en expansionsperiod med en kvantitativ expansion och avslutas med en kvalitativ. Båda slagen av expansion kännetecknas av byggande, speciellt den kvantitativa då bostäder

---

\*) Önsta-Gryta är ett nytt större bostadsområde i Västerås.

måste byggas för att undvika en bostadsbrist som kan hämma expansionen. Byggandet kräver planering, varför den ekonomiska planeringen styrs helt av den fysiska. Det största ekonomiska bekymret är att skaffa fram kapital.

Typiskt för en period med kvantitativ expansion är att det är bråttom med allting. Alla planer måste fram snabbt. Ibland startas byggen t o m innan planerna är fastställda. Tidsbristen medför att mycket av arbetet görs i projektorganisationer. Man slipper en hel del tidsödande diskussioner genom att bilda en grupp av personer från de nämnder och förvaltningar som berörs och låta den få totalansvaret för ett avgränsat projekt. Inslaget av konsulter i projekten är ofta stort.

Det omfattande byggandet kräver förutom kapital och planer även mark och arbetskraft. Eftersom tiden är så knapp gäller det att få fram dessa resurser snabbt. Det är därför vanligt att priserna höjs på mark och att löneglidningen blir stor, speciellt för byggnadsarbetare. Detta kan leda till en lokal inflation i kommunen.

I en expanderande kommun är entusiasmen stor. Trots att det är arbetssamt och hård tidspress tycker man att det är roligt att arbeta. Det händer saker hela tiden och det blir snabba påtagliga resultat i form av nya bostadsområden, gator m m. Samarbetet mellan olika förvaltningar brukar fungera bra och några politiska motsättningar förekommer knappast eftersom alla kommunalpolitiker ser positivt på att deras kommun utvecklas. Eftersom tid är en knappare resurs än pengar, löses samordningsproblem med hjälp av ökade anslag.

Det är inte alls lika stimulerande att planera i en kommun som stagnerar. Arbetet går betydligt trögare. Man har svårt att acceptera att kommunen stagnerar och vill inte gärna anpassa planerna till detta.

Kännetecknande för stagnation eller tillbakagång är att den ekonomiska planeringen kommer i fokus. Att få balans i ekonomin är det allt överskuggande problemet. Ekonomiavdelningens inflytande stärks. Man talar om behov av ekonomisk styrning, långtidsplanering, ekonomisk uppföljning o dyl. Ofta börjar rambudgetprincipen att tillämpas mer strikt än tidigare. Det finns från den centrala ledningens sida en stark önskan att sprida det ekonomiska budskapet genom att decentralisera det ekonomiska ansvaret ut till de olika förvaltningarna och nämnderna. Det är dock inte lika lätt att få gehör för spar-kampanjer, som att få folk att "hoppa på en expansionsvåg". Därför uppstår ofta konflikter. Anställda ute på förvaltningarna och nämndpolitiker ser stora behov av utökningar av sina respektive verksamheter och är inte alls benägna att acceptera de ekonomiska restriktionerna.

Den fysiska planeringen får en annan inriktning. Dels är den inte alls lika dominerande som under en expansion och dels är tidspressen av en annan karaktär. Planerna blir betydligt mer genomarbetade och diskuterade. Många anser t o m att det

krävs mer planarbete i en stagnationsfas än i en expansionsfas då det bara är att "tuta och köra".

Inslaget av fristående projektgrupper är inte alls så markant utan arbetet knyts hårdare till den formella organisationen och samordnas med hjälp av olika samarbetsorgan. Man har mer tid att ventilera sina synpunkter och diskutera sig fram till gemensamma ståndpunkter. Meningsskiljaktigheter och konflikter kommer härigenom i dagen på ett helt annat sätt än i en expansion. Då är det ont om resurser kan de inte heller lösas med dyrbara kompromisser.

I flera kommuner har vi sett att expansionsfasen och stagnationsfasen har haft var sina starka personligheter. Expansionen drevs av politiker (och/eller tjänstemän) vars huvudintresse var byggande och fysisk planering. När expansionen mattades har dessa ersatts av styrningsorienterade personer som drivit de ekonomiska frågorna.

Någon direkt samordning mellan fysisk och ekonomisk planering har alltså inte förekommit utan istället dominerar det ena av det andra. I expansion dominerar den fysiska planeringen och i stagnation eller tillbakagång den ekonomiska. Förvaltningsamordning sker i expansion till stor del i form av olika projektgrupper, medan den formella förvaltningsstrukturen följs mycket striktare i stagnation.

#### 4.10 Samordningsknep

Djupstudierna har försett oss med ett antal "knep" för att få till stånd samordning i olika sammanhang:

- Att olika förvaltningar har sina lokaler i samma byggnad utgör visserligen ingen garanti för fungerande samordning över förvaltningsgränser, men det tycks ge förbättrade förutsättningar för en sådan utveckling. Detta påtalas speciellt i kommuner där man satsat på ett centralt förvaltningskomplex, men där någon del av förvaltningsapparaten har sina lokaler på annat håll (t ex i Västerås).
- Samordning mellan olika nämnder eller förvaltningar tycks fungera bäst vid direktkontakt under formella eller informella former. En delegering till de tjänstemän som närmast berörs av de verksamheter som samordningen avser ("gräsrotssamordning") är ofta att föredra framför "toppkonferenser".
- Programbaserade verksamheter - speciellt om programmen är organisatoriskt förankrade - kan ofta bidra till att samordning fungerar på ett acceptabelt sätt. Sammanslagning av förvaltningar med näraliggande eller överlappande verksamheter kan betraktas som en organisatorisk åtgärd i samma anda, även om en lång anpassningstid krävs.
- En satsning på kommundelsråd - med reellt inflytande - kan visa sig positivt ur samordningssynvinkel. Att avgöra vad som är centrala respektive lokala frågor kan dock vålla vissa problem.

- Det är önskvärt att samordningssträvanden förankras politiskt. Det förekommer ofta att förtroendevalda ingår i olika projekt- och arbetsgrupper. Erfarenheterna av att ha renodlade parlamentariska grupper och tjänstemannagrupper eller "blandade" grupper varierar. Partigrupperna kan också spela en viktig roll i detta sammanhang.

Avslutningsvis presenteras tre "knep", som kanske kan uppfattas som något kontroversiella.

- Ibland kan det visa sig effektivare ur samordningssynvinkel att inte detaljplanera ett projekt, utan att driva fram samordning i samband med projektets genomförande. Befintliga planer kan eventuellt göra det svårare att få inblandade parter att anpassa sig till ändrade förutsättningar.
- Frikostighet med anslag till projekt i samverkan kan eventuellt användas som "lockbete" för att få till stånd samordning över förvaltningsgränser. (Eftersom budgetansvaret åvilar nämnder/förvaltningar kommer samarbetsprojekt över förvaltningsgränser att få låg prioritet.)
- Personalbyte (i olika former) mellan två eller flera förvaltningar med olika arbetsbelastning under året, kan användas för att samordna personalbehov.

## 5 SAMMANFATTNING AV KOMMUNENKÄTEN

Som ett delmoment av projektet genomfördes en enkätundersökning angående planering och budgetering i svenska kommuner. Frågeformulär skickades ut till samtliga kommuner av vilka 72% besvarade enkäten. Detta måste anses tillfredsställande för denna typ av undersökning. En presentation av enkätundersökningens uppläggning och genomförande, frågeformulärets utformning, bortfallet samt resultatet - fråga för fråga - återfinns i en separat delrapport. (Se Bilaga 1.)

I detta avsnitt redogörs för och kommenteras resultaten av undersökningen. Presentationen inriktas på följande fem aspekter:

Planerings- och budgetsystemens utformning  
 Planerings- och budgetarbets genomförande  
 Budgetrealism och budgetmoral  
 Politiska aspekter  
 Samordningsaspekter

För att möjliggöra en mer detaljerad analys av insamlade data, delades kommunerna in i grupper under beaktande av följande tre karakteristika (bakgrundsvariabler).

Kommunstorlek (antal invånare 1977-01-01)

- över 100 000 inv.
- 40.000 - 100.000 inv.
- 15.000 - 40.000 inv.
- Mindre än 15.000 inv.

Politisk majoritet (efter kommunvalet 1976)

- Borgerlig majoritet
- Socialistisk majoritet
- Oklar majoritet eller  
KDS i vägnästarställning

Kommunalskatt (utdebitering 1977)

- 16 kr eller däröver
- 14-16 kr
- Lägre än 14 kr

Sammanfattningen kommer i första hand att avse de grupper som uppvisade en relativt hög svarsfrekvens (> 70%).

Undersökningen var först och främst kartläggande och medger inte att några slutsatser dras om orsakssamband. Vissa av kommentarerna måste därför betraktas som spekulativa.

### 5.1 Planerings- och budgetsystemens utformning

Den fysiska planeringen och verksamhetsplaneringen omfattar vanligen fem år - i det senare fallet med några få undantag.



I fråga om verksamhetsplanering ansågs femårsperspektivet i allmänhet vara tillfredsställande, men i vissa kommungrupper något för långt (se nedan). Beaktas samtliga respondenter som arbetade med en femårig (eller kortare) planeringsstund i den fysiska planeringen, finner man att detta perspektiv bedömdes som för kort. I kommuner där de fysiska planerna omfattade mer än 15 år, ansågs detta perspektiv vara något för långt.

När det gäller budgetsysteemets utformning visar det sig att någon form av skriftliga budgetanvisningar förekom i de flesta kommuner under 1977. Dessa anvisningars innehåll varierar dock. Anvisningar omfattande prioritering av innehållet i verksamheten förekom i drygt 1/3 av kommunerna. Det var vanligt att rapportering av förväntat budgetutfall under löpande budgetår (1977) skedde vid behov eller vid förfrågan. I ca 20% skedde rapportering vid förutbestämda tidpunkter, men bara i 14% av kommunerna existerade ingen rapportering av detta slag.

Att femårsperspektivet dominerar i verksamhetsplaneringen och är vanligt i den fysiska planeringen kan förmodligen delvis förklaras med att KEMP och bostadsbyggnadsprogrammen är femåriga. Huruvida en femårig planeringshorisont är lämplig för alla kommuner kan ifrågasättas. När det gäller den fysiska planeringen pekar enkätresultaten på att ett något längre planeringsperspektiv anses önskvärt i ett antal kommuner. Några generella rekommendationer kan dock inte göras eftersom planeringsförutsättningarna varierar mellan olika kommuner.

Skriftliga budgetanvisningar är mindre innehållsrika och saknas ibland helt i små kommuner. Dessutom är det relativt ovanligt med regelbunden, formaliserad budgetrapportering i dessa kommuner. Detta behöver dock inte betyda att budgetprocessen är bristfällig, eftersom större möjligheter till informella kontakter mellan berörda parter normalt minskar behovet av formalisering.

Det är vanligare i socialistiska kommuner än i borgerliga med anvisningar om prioritering av verksamheter, vilket helt enkelt kan bero på att man har lättare att enas om ett handlingsprogram - särskilt vid ren s-majoritet.

Slutligen indikerar enkätsvaren att det är möjligt att mera utförliga budgetanvisningar (inkluderande gemensamma antaganden om löne- och prisutveckling samt prioritering av olika verksamheter) eventuellt kan bidra till bättreushållning och därmed möjligheten att hålla den kommunala utdebiteringen relativt låg. Å andra sidan kan det naturligtvis vara så att man i högskattekommuner anser sig ha såpass gott om medel till förfogande att utförliga anvisningar (utom möjligen rent tekniska anvisningar) inte behövs.

## 5.2 Planerings- och budgetarbetets genomförande

Närmare 60% av samtliga respondenter ansåg att planeringsarbetet karakteriserades av ständiga förändringar i de fysiska och ekonomiska planeringsförutsättningarna. Därför är det knappast överraskande att det rådde delade meningar om användbarheten av långsiktiga prognoser i planeringsarbetet. Drygt 50% av samtliga respondenter hävdade att sådana prognoser är till ovärderlig hjälp, medan nästan 50% ansåg att de i bästa fall kan tjäna som utgångspunkt för planeringsdiskussionen.

I drygt 40% av de kommuner som besvarade enkäten ansågs verksamhetsplaneringen fungera effektivt som ram för förvaltningarnas budgetförslag. Föregående års bokslut angavs vara av stor betydelse i samband med budgetarbetet i mer än 2/3 av kommunerna. Samtidigt kan noteras att nästan 30% ansåg att budgeten inte kan beskrivas som "en återspeglning av föregående års verksamhet".

För verksamhetsåret 1978 var det något vanligare med prutningar av förvaltningarnas förslag till investeringsbudget än när det gällde driftsbudgeten. Procentuellt sett var dessutom prutningarna av investeringsbudgeten betydligt mera omfattande än i fråga om driften. Bantningen av driftsbudgeten uppgick i genomsnitt till ca 5% och drabbade oftast skolförvaltning, socialförvaltning och tekniska verk. Förslagen till investeringar skars i genomsnitt ner med drygt 34%. Dessa nedskärningar gällde oftast investeringar vid tekniska verk och ganska ofta investeringar vid skolförvaltningen och fritidsförvaltningen (eller motsvarande).

Anslaget för oförutsedda behov i driftsbudgeten för 1978 uppgick i genomsnitt till ca 5% av den fastställda budgeten. Denna procentsiffra varierade inte påtagligt mellan kommuner med olika politisk majoritet eller utdebitering och inte heller storlek - med ett undantag. I de allra största kommunerna uppgick OB-anslaget i genomsnitt till knappt 2% av budgetomslutningen.

Den fysiska planeringen i små kommuner ansågs relativt ofta ha en styrande inverkan på verksamhetsplaneringen, vilket kan bero på att verksamhetsplaneringen ofta är föga utvecklad i dessa kommuner och att den fysiska planeringen därigenom får en mera dominerande roll än i större kommuner. Detta kan kanske förklara varför verksamhetsplaneringen relativt sällan ansågs fungera som en effektiv ram i budgetarbetet i de små kommunerna.

I större kommuner, som ofta har en mera utvecklad och formaliserad verksamhetsplanering, förefaller det rimligt att det utvecklas någon form av växelspel mellan fysisk planering och verksamhetsplanering, vilket gör att det blir svårt att bedöma vad som styr vad. I denna mera mångfacetterade och möjligen mera föränderliga situation är det tänkbart att verksamhetsplanerna - som enkätsvaren indikerar - fungerar mindre effektivt som ram i budgetarbetet.

Att mer än 2/3 av kommunerna tillskrev föregående års bokslut stor praktisk användning i budgetarbetet är överraskande. Om det verkligen är så, skulle det vara intressant att utreda i vilka sammanhang och hur det används samt vilka effekterna skulle kunna bli under olika förhållanden. Den praktiska användningen av bokslutet i budgetarbetet ansågs ofta vara stor i de mindre kommunerna, vilket åtminstone delvis kan bero på att bokslutet finns tillgängligt i ett relativt tidigt skede i budgetarbetet. Att bokslutet oftare angavs ha stor praktisk användning (i samband med budgetarbetet) i lågskattekommuner än i de med högre skatt indikerar eventuellt att det är vanligare med en strikt ekonomisk uppföljning i de förstnämnda. Enkätsvaren visar även att det var något vanligare med löpande rapportering av förväntat budgetutfall (dessutom vid fasta tidpunkter) i kommuner med låg utdebitering än i högskattekommuner.

Att prutningarna på investeringssidan procentuellt sett - och ofta även i absoluta tal - varit mera omfattande än när det gäller driften kommer inte som någon överraskning under beaktande av de resursbegränsningar de flesta kommuner måste leva med. Frågan är dock vilka de långsiktiga effekterna kan bli av ett omhuldande av befintliga verksamheter på bekostnad av nödvändiga ersättningsinvesteringar och önskvärda nyinvesteringar. Kommer en kortsiktig prioritering av befintliga verksamheter och driftsutgifter att leda till en ohållbar ekonomisk situation på sikt? Skulle en systematisk omprövning av befintliga verksamheter kunna ge större utrymme för ökade investeringar inom ramen för befintliga resurser?

Resultaten från enkäten pekar även på att det procentuellt sett görs mindre prutningar i stora kommuner än i små - vad gäller såväl drift som investeringar. Detta kan exempelvis bero på att förvaltningarna har ett större inflytande i större kommuner, genom att det är svårare för förtroendemännen att bemästra den komplicerade planeringssituationen och ett stort antal ärenden där behovet av expertis är betydande. Det kan ju också vara så att man i stora kommuner - med deras ofta mera utvecklade budgetsysteem - har möjlighet att tillämpa rambudgetprincipen mera strikt, vilket gör att förvaltningar (och nämnder) lämnar budgetförslag som håller sig nära ramen och inte presenterar "önskelistor". Det bör dock noteras att bantningarna av förslagen till investeringsbudget var omfattande även i de stora kommunerna.

### 5.3 Budgetrealism - budgetmoral

Budgetöverskridanden för den kommunala verksamheten totalt sett förekom 1975, 1976 och 1977 i 35%, 45% resp, 41% av de kommuner som besvarade motsvarande fråga i enkäten. Budgetmoralen ansågs dock vara god i de flesta kommuner. Budgetöverskridanden förklarades oftare med bristande budgetrealism än låg budgetmoral. (Enkäten besvarades med några få undantag av tjänstemän.) Det var ganska vanligt under 1977 att förväntade budgetöverskridanden diskuterades i kommunstyrelsen.



Kultursidan ansågs i allmänhet uppvisa den högsta budgetmoralen under 1977 och tekniska verk den lägsta.

Det är något överraskande att budgetöverskridanden under 1975-1977 visade sig vara något vanligare i socialistiska kommuner (ofta med enpartistyre) än i borgerliga (med "samlingsregering"), eftersom det borde vara enklare - politiskt - att tillämpa en striktare ekonomisk styrning under enpartistyre. Det kan dock vara så att en aktiv socialistisk opposition fungerar som "väktare" när det gäller ekonomin - med färre budgetöverskridanden som följd. Begränsningar i undersökningsmaterialet gör att dessa resultat måste tolkas med försiktighet.

Enkätsvaren ger vid handen att högskattekommuner knappast har en god ekonomi i den meningen att tillräckligt mycket resurser finns tillgängliga för olika verksamheter. Att budgetöverskridanden är vanligare i dessa kommuner än i de med lägre skatt kan eventuellt förklaras med att den ekonomiska styrningen har varit eller är eftersatt. Har lavinen en gång börjat rulla är den svår att stoppa. Att skära ner eller eliminera verksamheter vållar svårigheter - praktiskt och politiskt. En annan tänkbar förklaring till problemen med att hålla utgifterna inom budgetramarna i högskattekommuner kan vara att skatteunderlaget är svagt. Trots hög utdebitering räcker inte pengarna till för att klara av den kommunala verksamheten.

#### 5.4 Politiska aspekter

Det var relativt ovanligt att budgetanvisningarna för 1978 års budget debatterades i kommunstyrelsen. I närmare 60% av kommunerna presenterade dock oppositionen säryrkanden vid kommunfullmäktiges behandling av budgeten för 1978. I mycket få kommuner förekom någon diskussion i kommunfullmäktige om bokslutet för 1976 med ambitionen att ställa prestationer i relation till resursförbrukning. Som påpekades tidigare, var det dock ganska vanligt att förväntade budgetöverskridanden under 1977 togs upp till behandling i kommunstyrelsen. Framtidsutsikterna för kommunerna bedömdes i allmänhet som relativt osäkra, men borgerliga kommuner visade upp en något mera positiv syn än de socialistiska.

Den politiska debatten är mera omfattande och livligare i stora kommuner än i små av enkätsvaren att döma. Man kan undra varför det är så och vilka konsekvenser det kan få i exempelvis planeringssammanhang. Det är möjligt att de mera komplexa planeringsförutsättningar som tycks råda i stora kommuner är en grogrund för politiska meningsskiljaktigheter. Det kan också tänkas att aktivt politiskt engagemang i en stor kommun lockar, eftersom det för vissa förtroendemän kan fungera som en språngbräda till andra attraktiva förtroendeposter.

"Tunga politiker" i små kommuner tenderar att vara resursorienterade, vilket kan vara en följd av att budgetarbetet tillmätts större vikt än verksamhetsplaneringen i dessa kom-

muner. I större kommuner, där denna planering i många fall är mera utvecklad, kan det tänkas att krav på behovstäckning är bättre underbyggda och får större gehör, vilket gör att "tunga politiker" i dessa kommuner i åtskilliga fall lägger vikt vid såväl resurs- som behovssidan.

"Tunga politiker" i högskattekommuner ansågs vara behovsorienterade i något större utsträckning än andra, vilket kan bero på att den ekonomiska styrningen är mindre strikt i flera av dessa kommuner än i lågskattekommunerna. (Jfr tidigare kommentarer angående den ekonomiska styrningen i högskattekommuner.)

### 5.5 Samordningsaspekter

I allmänhet hävdas det, att det är något vanligare att samordning mellan olika förvaltningar sker vid det praktiska genomförandet av projekt - snarare än i den långsiktiga planeringen eller budgetberedningen. Olika kombinationer förekommer i olika kommuner. Det är inte särskilt vanligt att en speciell organisatorisk enhet (annan än kommunstyrelsen) har inrättats för samordning mellan olika förvaltningar. I nästan 2/3 av de kommuner som besvarade enkäten redovisas projekt som berör flera förvaltningar för sig i budgetförslagen.

Beaktas samtliga kommuner finner man att samordning i anslutning till genomförandet av projekt ansågs vara det vanligaste tillvägagångssättet i ca hälften av kommunerna. Projekt som berör flera förvaltningar redovisas för sig i förvaltningsbudgetförslag i 2/3 av kommunerna. Formaliserad förvaltningsamordning förefaller således inte vara speciellt utvecklad. Det är möjligt att det i åtskilliga fall inte finns något behov av att så sker - speciellt inte i små kommuner, där kravet på sådan samordning troligen är mindre inte minst pga att goda förutsättningar för informell samordning ofta bör existera. (Alla känner och har kontakt med alla.)

Sättet att samordna projekt som berör flera förvaltningar skiljer sig något åt mellan borgerliga och socialistiska förvaltningar. Långsiktig planering ansågs oftare fungera som ett samordningsinstrument i socialistiska kommuner än i borgerliga och det omvända gällde i fråga om samordning i anslutning till projekts genomförande. En av flera tänkbara orsaker till denna skillnad kan vara att långsiktig planering i socialistiska kommuner har större möjligheter att få reell betydelse pga enpartistytret - speciellt om majoritetsförhållandet är stabilt. Skillnaden skulle dessutom eventuellt vara ideologiskt betingad. Respondenter från lågskattekommuner ansåg oftare än andra att samordning över förvaltningsgränser i huvudsak sker i den långsiktiga planeringen, vilket kan tolkas som att mera formaliserad samordning skulle kunna ha positiva ekonomiska effekter.

## 6 NYTTIGGÖRANDE OCH SPRIDNING AV RESULTATEN

Nedan följer en uppräknig i kronologisk ordning över dels de konferenser och seminarier som en eller flera av forskarna i gruppen har deltagit i och dels över böcker, artiklar och debattinlägg författade av medlemmar i forskningsgruppen.

6.1 Konferenser och seminarier

Rolf Lundin och Nils Brunsson medverkade i kommunförbundets konferens i Sigtuna 14-16 november 1977 på temat "Uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet".

Rolf Lundin medverkade i Kommunförbundets konferens i Vårgård den 29 november 1977 på temat "Kommunal förvaltningsrevision".

Sten Jönsson och Björn Brorström medverkade i stadskontorets i Göteborg studier och konferenser om "Kommunala bokslut" (flera tillfällen under 1977 och 1978).

Håkan Onsjö och Björn Brorström medverkade i Kommunförbundets konferens i Ljungskile på temat "Planering, budgetering och redovisning" den 12 december 1977.

Sten Jönsson medverkade i förvaltningsutredningens sammanträde om budgetprocessen i Nyköping den 9-10 februari 1978.

Sten Jönsson och Rolf Lundin medverkade den 30-31 mars 1978 i Kommunförbundets konferens i Sigtuna kring "Effektiv kommunal verksamhet, politisk demokrati och företagsdemokrati".

Forskargruppen anordnade den 24-25 maj 1978 ett seminarium på temat "Försvagad kommunal ekonomi, förändrad planering - konsekvenser" med politiker, tjänstemän och kommunforskare som deltagare.

Sten Jönsson medverkade i seminarium kring Zero-base budgeting arrangerat av Scanwave den 12 juni 1978 i Göteborg.

Rolf Lundin höll sin installationsföreläsning vid universitetet i Umeå den 7 oktober 1978 på temat "Samordnad planering i ord och handling". Föreläsningen som behandlade sambandet mellan Stålverk 80 och planeringen i Luleå kommun bevisades av ett stort antal politiker och tjänstemän med kommunal och regional anknytning.

Björn Brorström och Uno Larsson föreläste och medverkade i en diskussion kring "Kommunal planering och samordning" på Chalmers Tekniska Högskola den 27 oktober 1978.

Sten Jönsson medverkade den 6 november 1978 i ett seminarium på stadskontoret i Göteborg kring beredningen av 1977 års budget i Göteborgs kommun.

Thomas Bergh, Björn Brorström, Nils Brunsson och Sten Jönsson presenterade forskningsresultat på Kommunförbundets konferens i Sigtuna den 22-23 november 1978.

Thomas Bergh, Björn Brorström och Sten Jönsson medverkade under hösten 1978 i tre seminarier på stadskontoret i Göteborgs kommun angående informationsinnehåll i kommunala förvaltningars bokslut.

## 6.2 Publikationer

Brorström, B., Jönsson, S., "Företagsekonomisk forskning kring kommunala problem - nu". Plan 1978:1, feb.

Brunsson, N., Lundin, R., "Förvaltningsrevision och kommunal politik", ur "Uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet", Kommunförbundet 1978.

Brunsson, N., Lundin, R., Förvaltningsrevision och styrning - en teoriansats ur "Är statsverksamheten effektiv" RRV 1978.

Brunsson, N., Jönsson, S., "Beslut och handling", refererad i Kommunaktuellt nr 34 1978.

Brunsson, N., Jönsson S., Beslut och handling - om politiker-  
nas inflytande på politiken, Liber, Stockholm 1979.

Jönsson S., Kommentar till Gullberg, A., "Den kommunala planeringsforskningens dilemma". Plan 1978:5, nov.

Jönsson, S., Lundin, R. (red.), Att rätta mun efter matsäcken" - Strategier mot kommunalt obestånd. BAS Göteborg 1978.



## 7 FORTSATT FORSKNING

I detta avsnitt presenteras ett antal problemområden som uppmärksammas under projektarbetets gång och som kan tjäna som utgångspunkt för fortsatt forskning. Dessa problemområden har sammanförts under tre rubriker (projekttitlar). Det finns dock uppenbara samband mellan de forskningsproblem som berörs under dessa rubriker.

7.1 Planering och uppföljning i en politisk miljö

Projektet har bl a visat att samspelet mellan fysisk, ekonomisk och social planering i olika former är mycket svärfångat och komplicerat. Ett antal aktörer - såväl förtroendevalda som tjänstemän - är normalt involverade och deras agerande och inflytande ändras över tiden av skilda orsaker. En intressant forskningsuppgift vore att på empirisk grund söka vidareutveckla den rollmodell (avseende budgetprocessen) som lanserats av Wildavsky (1975). Därigenom skulle man kunna få ett bättre grepp på möjligheterna att få till stånd en fungerande samordning under olika betingelser. Genom olika åtgärder, t ex organisationsförändringar och utveckling av administrativa procedurer, görs försök att anpassa planeringsprocesser till skiftande yttre förutsättningar. Kommunsammanslagningarna medförde exempelvis att planeringsförutsättningarna ändrades markant i de flesta kommuner. Dessa förändringar - i kombination med personbundna faktorer - tycks ofta ha påtagliga effekter på de agerandes roller och agerande. Att studera effekter av kommunsammanslagningarna - ur det perspektiv som skisserats ovan - förefaller mycket attraktivt.

Enligt Wildavsky\*s teori är en budget för offentlig förvaltning ett resultat av en förhandlingsprocess mellan förkämpar för olika verksamheter å ena sidan och väktare av "penningkistan" å den andra. För att budgeten skall få en reell betydelse fordras att parterna känner ansvar för det man kommer överens om - både vad gäller verksamheter och resurser. Budgetarbetet sker på flera olika nivåer i en kommun och med skilda tidsperspektiv - från långsiktig fysisk och strategisk planering till beredning, politisk behandling och MBL-förhandlingar om nästa års budget. Ett angeläget område för fortsatt forskning är att undersöka hur olika aktörer agerar i olika skeden av budgetprocessen och hur benägenheten att känna och ta ansvar utvecklas.

De flesta kommuner använder idag någon form av rambudgetering. Detta innebär att nämnder/förvaltningar tilldelas en ekonomisk ram och att de sedan har relativt stor frihet att själva bestämma med vilka verksamheter ramen skall fyllas. Ansvaret för verksamheten har således delegerats till förvaltningsnivå och detta förhållande ställer ökade krav på redovisningen och bokslutet. För att de förtroendevalda på central nivå inte helt skall förlora insyn i förvaltningarnas verksamhet så krävs att bokslutet skiftar karaktär och blir ett dokument som informerar om vilken verksamhet förvaltningarna har bedrivit och vilka resultat de uppnått. Med hjälp av bokslutet skall politikerna sedan kunna bedöma



nyttan av olika verksamheter, för att därigenom kunna avgöra var omprioriteringar är önskvärda och möjliga. Följande forskningsproblem kan formuleras baserat på ovanstående resonemang: Hur skall ett kommunalt bokslut utformas för att förtroendevalda med dess hjälp skall kunna bedöma nyttan av olika verksamheter?

## 7.2 Översyn och förändring

Inom en förvaltningsorganisation är institutionaliseringen en mycket stark faktor. Engagemang i lösning av samhällsproblem övergår relativt snabbt i just förvaltning av befintlig verksamhet. Eftersom samhället utvecklas och nya medborgarbehov uppstår, måste nya uppgifter tillföras. I en verksamhet som inte längre kan växa så snabbt måste nya angelägna uppgifter föras in på bekostnad av andra mindre angelägna. Detta ställer nya krav på ledningens policyutvecklande funktion. En sådan funktion behöver förstärkt informationsförsörjning för att kunna bereda alternativ plats i planeringen.

Förvaltningsrevision och förändringsrevision är instrument för stärkande av den politiska ledningen av kommunal verksamhet. Det har kommit till användning i några av de större kommunerna. De praktiska erfarenheterna härvidlag bör sammanställas och ett utvecklingsarbete för tillämpning i mindre kommuner inledas. Vidare bör metoder för medverkan vid förändringsrevisioner utvecklas. En variant kan vara att följa politikernas inverkan på större projekt av engångskaraktär (investeringar i byggnadsanläggningar etc) för att uppmärksamma den politiska ledningen på effekter av politiskt agerande på utredningsarbetet.

Revision har karaktär av att verksamheten belyses av utomstående. Huvuddelen av den omprövning av verksamhet som blir nödvändig under 80-talet måste emellertid ske genom interna initiativ från förvaltningen själv. Den traditionella budgetproceduren är till sin karaktär inkrementalistisk - man diskuterar verksamheten på marginalen. Embryon till metoder att få ett ifrågasättande av hela verksamheter och därigenom generera alternativa lösningar finns, bl a den nu så omtalade nollbasbudgeteringen. Försöksverksamhet härvidlag planeras, eller har påbörjats, i bl a Göteborgs och Uppsala kommuner. Erfarenheterna bör kartläggas och utvärderas. Framförallt bör utvecklingsarbete inledas för att ta fram former av nollbasbudgetering som är anpassade till svensk förvaltningstradition och demokratiuppfattning.

## 7.3 Investeringsplanering och -budgetering

Vi kan konstatera som ett genomgående drag i våra delstudier, att driftsbudgeteringen är betydligt mer utvecklad än investeringsbudgeteringen. Flera problemområden aktualiseras; man finner t ex en tendens att investeringar och underhåll utsetts för hårda prutningar i den sista hektiska beredningen av budgeten. Likaså ser det ut som om investeringarna inte får en lika ingående politisk beredning som driften varigenom möjligheter till samordning kan gå förlorade.

Ett sätt att "spara" pengar i ekonomiskt ansträngda budget-situationer är att uppskjuta återanskaffningar. Håller kommunerna på detta sätt på att skjuta ett "investeringsberg" framför sig? Ett berg som medför tvingande nödvändiga utgifter då anläggningar faller ur? Samspelet mellan underhåll, reparation och ekonomisk livslängd och dess inverkan på den reala kalkylräntan borde studeras närmare.

Kapitalbudgeten i sin helhet bör bli föremål för studier. Det förefaller vara en välgrundad slutsats att det är mycket få personer som förstår dess och kapitalredovisningens innebörd. Det borde vara möjligt att utveckla kapitalbudgeten på ett sådant sätt att den utgör det naturliga alternativet (och ersättningen) till KELP.

Ett annat område där kommunerna har uttalat behov av FoU-stöd, är exploateringsverksamheten. Dels förefaller informationsflödet under hela cykeln plan-kalkyl-budget-uppföljning vara ett intressant studieområde, dels bör principerna för prissättning under olika förutsättningar belysas.

Den ekonomiska översiktsplaneringen har också stött på en del problem. Speciellt har man konstaterat att ekonomiska kalkyler på lång sikt över olika utbyggnadsalternativ tenderar att ge små ekonomiska differenser mellan alternativen. Studier inom detta område bör företas och inriktas på att identifiera diskriminerande egenskaper hos alternativ.



## REFERENSER

Jönsson, S & Lundin, R., (red.) 1978, Perspektiv på kommunala problem. (BAS) Göteborg.

Mellström, L & Wiberg, S., 1978, Förebilder och beteende i kommunal planering. (Företagsekonomiska institutionen, Göteborgs universitet.) FE-rapport nr 104, Göteborg.

Tarschys, D., 1978, Den offentliga revolutionen. (Liber) Stockholm.

Wildavsky, A., 1975, Budgeting, A Comparative Theory of Budgetary Processes. (Little Brown & Co.) Boston.

Zamjanc, R B., 1960, The Process of Cognitive Tuning in Communication. Journal of Abnormal and Social Psychology, vol. 61, p. 159-164.

Bilaga 1

## DELRAPPORTER

Bergh, T. & Brorström B., Boken om Alingsås, manuskript, dec. 1978.

Jönsson S., & Malmer S., Kommunal budgetering under desillusion - Göteborgs kommuns budget för 1977, maj 1978.

Jönsson S., Att sanera en ekonomi - Göteborgs kommuns budget för 1978, dec. 1978.

Bergh T., & Brorström B., Boken om Jönköping - organisations- och planeringsförändringarnas kommun, nov. 1978.

Brorström B., & Larsson U., Boken om Kungälv - planering och budgetering i en kranskommun, maj 1978.

Brorström B., & Malmer S., Boken om Luleå - eller historien om expansionen som kom av sig, maj 1978.

Lundin R., & Malmer S., Boken om Malmö - eller "Herrens fruktan är vishetens begynnelse", dec. 1978.

Magnusson L., & Onsjö H., Boken om Nässjö, sept. 1978.

Larsson U., Boken om Uppsala - eller snarare Grupsala, sept. 1978.

Jönsson S., Ett kapitel ur boken om Valdemarsvik, dec. 1978.

Brorström B., & Lundin R., Boken om Västerås, sept. 1978.

Lundin R., Malmer S., Onsjö H., & Larsson U., Enkät angående planering och budgetering i Sveriges kommuner, nov. 1978.











**Denna rapport hänför sig till forskningsanslag 770487-9 och  
780208-9 från Statens råd för byggnadsforskning till  
Företagsekonomiska institutionen vid Göteborgs universitet**

**R72:1979**

**ISBN 91-540-3037-4**

**Statens råd för byggnadsforskning, Stockholm**

**Art.nr: 6600972**

**Abonnemangsgrupp:  
X. Samhällsplanering**

**Distribution:  
Svensk Byggtjänst, Box 7853  
103 99 Stockholm**

**Cirkapris: 20 kr exkl moms**