

Masteruppsats i offentlig förvaltning [HT16]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Hampus Hägerström, Pernilla Holzner

Handledare: Rolf Solli

Examinatorer: Gustaf Kastberg

Osäker tid, osäker budget?

En studie om hantering av osäkerhet i kommunala budgeten

Sammanfattning

Uppsatsen behandlar hur kommuner i budgetdokument har hanterat den osäkerhet som Migrationsverket har förmedlat i sina prognoser för 2015 och huruvida kommunerna har hanterat osäkerheten som ett problem. Utifrån tidigare forskningsunderlag om budget användes en dokumentanalys där budgetdokument, årsredovisningar och prognoser undersöktes. Analysen tog form utifrån konstruerade kategorier vilka framställdes utifrån tidigare forskning, något som formade både insamlandet av och analysen av empirin. Uppsatsens urval består av 21 kommuner från Sverige, en från varje län. Valet av kommuner gjordes genom ett systematiskt urval där kommuner med högst antal mottagna flyktingar från varje län valdes ut.

Uppsatsens resultat visar på att de undersökta organisationerna inte har hanterat den ökade osäkerheten på ett annorlunda sätt än tidigare år, trots påfrestning och problematik som följd av flyktingvågen under 2015. Mycket tyder på att kommunerna inte påverkades nämnvärt av osäkerheten, vilket kunde förklaras av flera olika faktorer. Dels tilldelades en stor mängd statliga resurser för att hantera problematiken under året, samtidigt som kommunerna själva visade sig vara tämligen kapabla att hantera osäkerhet i framtiden under egen regi. Samtidigt uppfattades flyktingverksamheten bedrivas åsidosatta i förhållande till den dagliga verksamheten, där merkostnader och personalbrist var ett frekvent förekommande problem under 2015. Vad resultatet ur denna uppsats kan erbjuda diskursen är ytterligare en nivå i en flerspråkig, mångdimensionell diskurs och en bild på hur ett urval av kommuner har hanterat osäkerheten i budget under flyktingproblematiken för 2015.

Nyckelord: Kommunal budget, planering under osäkerhet, prognoshantering, flyktingkris.

Tack till

Rolf Solli vår handledare, för hans lugna bemötande och vägledande ord.

Hampus Hägerström & Pernilla Holzner

Januari 2017

Innehållsförteckning

1 Inledning	5
1.1 Introduktion.....	5
1.2 Ämnesbeskrivning.....	6
1.3 Problemdiskussion.....	8
1.4 Syfte.....	10
1.5 Frågeställning.....	11
1.6 Avgränsning.....	11
2 Referensram	12
2.1 Kommunen och dess ansvarsområde.....	12
2.2 Budget.....	14
2.3 Vad är budgetens syfte?.....	15
2.4 Budgetmodeller.....	16
2.5 Motsättningar till den årliga budgeten.....	18
2.6 Strategier.....	18
2.7 Planering under osäkerhet.....	19
2.8 Principal-agent teorin.....	21
3 Metod	22
3.1 Forskningsansats.....	22
3.2 Urval av organisationer.....	23
3.3 Val av data.....	24
3.4 Dokumentanalys.....	24
3.5 Analysverktyg.....	25
4 Empiri	27
4.1 Hur stor var osäkerheten i prognoserna?.....	27
4.2 Har kommunerna tagit upp prognososäkerheten?.....	29
4.3 Nämnas Migrationsverkets prognos i budget?.....	31
4.4 Har osäkerheten till följd av Migrationsverkets prognoser haft en påverkan på kommunernas budgetdokument?.....	32
4.5 Budgetens funktion i kommunen?.....	34
4.6 Årets resultat och avvikelser.....	35
5 Resultat och analys	39
5.1 Hanteringen av osäkerhet.....	39
5.2 Prognos användning.....	41
5.3 Kommunens ekonomiska ställning.....	42
5.4 Vad är budgetens roll?.....	44
6 Avslutande diskussion	46
6.1 Slutsats.....	46
6.2 Avslutande reflektioner.....	47
6.3 Fortsatt forskning.....	48
7 Referenser	49
Författningar och förarbeten.....	53
Elektroniska referenser.....	53
Budgetar och årsredovisningar.....	55

1 Inledning

1.1 Introduktion

Sverige har under de senaste fyra åren haft en kontinuerlig ökning av asylsökande. Antalet människor på flykt nådde under 2015 nya nivåer, då 163 000 personer sökte sig till Sverige för att komma undan oroligheter i sina hemländer. Detta innebar en siffra som var mer än dubbelt så hög som föregående år, en siffra som översteg Migrationsverkets prognoser med flera tusen. Prognosen inför 2015 förutspådde ett antal mellan 80 000 och 105 000 asylsökande. Anledningen till att spannet på felmarginalen var så stort berodde på att osäkerheten till både antalet och omständigheterna för flyktingarna var mycket stora och tillförlitligheten i rapporten var således tämligen låg (Migrationsverket, 2016). Osäkerheten med antalet flyktingar förväntades bli problematiska för den kommunala verksamheten, då kommunerna är högst ansvariga i mottagningen av flyktingar genom ett tätt samarbete med Migrationsverket och osäkerheten till antalet flyktingar leder till problem när verksamheten skall planeras.

“År 2014 kom att präglas av en kraftig ökning av antalet asylsökande redan i maj-juni, en ökning som sedan höll i sig till och med oktober. Mycket talar för en uthållig ökning även under 2015. Hur stor denna ökning blir är mycket svårbedömt. Prognosen över det exakta antalet asylsökande i Sverige är fortfarande mycket osäker och svenska myndigheters planerings- och handlingsberedskap behöver utgå från det.” (Migrationsverket, 2015b, s.3).

Den kommunala sfären styrs som bekant av en resursbegränsning vilket gör att planeringen för framtida åtaganden är essentiellt för organisationen (Bokenstrand, 2000). Planeringen för verksamheten sker i en årlig budget i vilken osäkerheten för framtiden skall minimeras, skulle denna planering ta skada av denna förväntade osäkerhet och den problematik som medföljer? Problematiken till följd av flykting-osäkerheten belystes i Regeringskansliets slutrapport:

“I alltför många kommuner är flyktingmottagandet en verksamhet som drivs vid sidan av, ofta i projektliknande former. Behov hos nyanlända vuxna och barn riskerar att hanteras som tillfälliga och plötsligt uppkomna, vilket kan leda till en kortsiktighet i synen på insatser och kostnader. En generell beredskap och stabil organisation av

kommunens verksamhet på området skulle öka både kvalitet och kapacitet.”
(Regeringskansliet, Slutrapport 2014, s.15).

Hur den osäkerhet Migrationsverket nämner har hanterats av kommuner i deras budgetdokument och huruvida osäkerhet har blivit behandlat som ett problem är vad denna uppsats ämnar förklara. Kommunernas hantering av budgeten är inte endast av betydelse på grund av den inverkan den har på ekonomiska situationen utan även för att kunna legitimera användningen av budget som resursfördelningsverktyg. För vad är meningen med att ha en budgetprocess som kräver mängder med resurser och timmar för något som i realiteten inte följs? Holmblad-Brunsson (2013) menar att budget är ett hjälpmedel för att säkerställa framtiden men hur mycket osäkerhet kan hanteras om omvärlden ställer radikalt nya krav?

Uppsatsen kommer med avstamp i forskning om kommunal budget att försöka förklara hur Migrationsverkets förväntade osäkerhet har hanterats av kommuner i deras budgetdokument och om denna osäkerhet har behandlats. Texten kommer vidare att ge en kortare litteraturgenomgång om ämnet vilken ger grund för den problematik uppsatsen kommer utgå ifrån.

1.2 Ämnesbeskrivning

Att studera den kommunala budgeten och dess roll är i sig inget nytt. Ett flertal studier har gjorts inom ämnet där det i regel studeras vad som händer med budgeten i ekonomiskt svåra tider (Rombach, 1986; Brunsson & Rombach, 1985; Jönsson & Lundin, 1976). Andra har bara studerat fenomenet, budget som sådant (Wildavsky, 1964; Wildavsky, 1975; Brorström & Solli, 1990; Fundahn & Holmgren, 1992; Charpentier, 1997). Utöver detta har ämnet blivit ingående studerat med avseende på näringslivet (Hansen & van der Stede, 2004; Hansen, Otley & van der Stede, 2003; Hope & Fraser, 2003). Nedan kommer en samling av tidigare verk att sammanfattas, dels för att visa på hur ämnesområdet tidigare har förklarats samt för att finna en ny infallsvinkel som det tidigare inte skrivits om.

Aarons Wildavskys olika verk om rollerna i ett budgetsysteem och hur budgetenprocessen fungerar är utgångspunkter för många inom ämnet. Wildavskys *The politics of the budgetary process* (1964) problematiserar avgörande aspekter i arbetet med budgetering. Det finns enligt Wildavsky en kamp mellan olika aktörer inom verksamheten om de begränsade

resurserna som finns tillgängliga. De två klassiska aktörerna är väktare och förkämpe, som antas kämpa mot varandra för att balansera mellan restriktioner och fortsatt ekonomisk expansion. Denna kamp eller händelseförlopp är vad som kom att bli ett nytt språk för hur budgeten skapas och formas. Vidare tar Wildavskys *Budgeting a comparative theory of budgetary processes* (1975) avstamp i den komplexitet som budgetdokumentet representerar. Wildavsky beskriver budget som en gigantisk kalkyl byggd på uppskattningar. Storleken på denna kalkyl är så enorm att han menar på att detta aldrig skulle klaras av att utformas av en person eller ett fåtal utan blir istället ett spel mellan flera olika aktörer. Denna kalkyl och kamp mellan aktörerna formar budgetprocessen. Avgörande i denna process beror enligt Wildavsky på huruvida organisationen är rik, fattig, osäker eller säker. Wildavskys verk har påverkat synen på hur forskning om kommunal budgetering går till väga, något som har påverkat all eller nästan all forskning som kommit därefter.

I den svenska kontexten är Brunsson och Rombach (1985) *Går det att spara?* ett exempel på forskning inom kommunal budget. De studerar hur kommunal budgetering fungerar under ekonomisk stagnation. Brunsson och Rombach utgår från Wildavskys kamp mellan aktörer men tillägger i sin forskning en ny aktör, hamstraren. Rombach och Brunsson ger genom sin forskning en insyn på det svenska systemet när de applicerar tidigare gjord forskning på den. Detta skapar en god förståelse på hur dessa teoretiska idéer eller uppfattningar fungerar i den svenska kontexten. I sin forskning ifrågasätter Brunsson och Rombach huruvida det går att hejda utgiftsökningar som har kommit per automatik under de ekonomiskt starka åren som varit. Budgeten och dess syfte blir ingående granskad för att kunna svara på frågan *Går det att spara?* Vidare så skriver Rombach i *Rationalisering eller prat* (1986) om budgeten som förändringsapparat och huruvida kommunerna klarar att rationalisera sina kostnader i tider av stagnerande ekonomi.

Charpentier (1997) ger en övergripande bild i *Budgeteringens roller, aktörer och effekter* på hur budgetprocessen fungerar i den offentliga organisationen. Charpentier tar upp budgetens klassiska roll som planerande och kontrollerande funktion inom den offentliga förvaltningen. Charpentier tar även upp budgetens roll som kommunikativ och rituella funktion, som växt fram till en minst lika stor roll som de *klassiska* rollerna. Utöver budgetens roller problematiseras och förklaras de olika budgetstilarna och aktörerna ingående i studien vilket således belyser både mångfalden och skillnaderna. Vidare har Fundahn och Holmgren (1992)

Budgetering, planering och redovisning för kommuner och landsting med utgångspunkt i kommunallagen (1991:900) beskrivit organisationen, planeringen, budgeten och redovisningssystemet. Brorström, Haglund och Solli har belyst ämnet i *Förvaltningsekonomi* (2014) vilket är en övergripande bok om hela ämnet, förvaltningsekonomi, där budget som ett viktigt moment belyses.

1.3 Problemdiskussion

Ständiga eller oförutsägbara förändringar i olika prognoser är problematiska för en verksamhet som är hårt budgetkopplad, likt kommuner. De ekonomiska ramarna som budgeten fastställts, har estimerats av historiska värden och prognoser. Ur dessa måste en uppskattning av kostnaderna och intäkterna skapas (Brunsson & Rombach, 1985). Trots att den rådande ekonomiska situationen kan anses som säker i stort står Sveriges kommuner inför en ekonomisk prövning (Konjunkturinstitutet, 2014). Flyktingströmmen med ett oväntat stort antal människor från andra delar av världen leder till en osäkerhet i de prognoser som kommuner använder för att planera sin verksamhet. En osäkerhet i sådana prognoser kan leda till problem när flyktingverksamheten skall planeras och eventuella merkostnader kan uppstå till följd av att bedriva verksamheten utan tillräcklig framförhållning. Hur hanteras denna eventuella problematik av kommunerna eller har denna ökade grad av osäkerhet inte uppfattats som ett problem i den kommunala sfären?

Då budgeten fastställs utifrån historiska värden tenderar förändringarna att vara små mellan budgetåren, det finns teorier om att skillnaderna sällan är mer än 5 procent (Brorström, Haglund & Solli, 2014). En relativt säker kostnadsprognos är därav ett måste för att kommuner skall kunna fullfölja åtaganden till sina medborgare, utan att överskrida budgeten markant. Om prognoserna inte kan användas på ett säkert sätt kommer budgeten inte spegla den faktiska situationen som kommunen står inför. Det finns således en överhängande risk att kommunen ställs inför en situation där omvärldsfaktorerna förändras så radikalt under en kort tid att det inte går att ställa några säkra slutsatser baserade på tidigare erfarenheter eller situationer. Vilket leder till att tidigare utfall inte ger tillräcklig vägledning för att säkerställa en kostnadsprognos för nästkommande år (Migrationsverket, 2015a).

Budgeten utformas på sådant sätt att intäkterna täcker kostnaderna under året och på så vis säkerställa en god ekonomisk hushållning. Vad som skall innefattas i budgeten är reglerat av kommunallagen (SFS 1991:900). Även vilka åtaganden som kommunen har är reglerat i lag (SFS 1991:900), något som gör kommunens verksamheter oföränderliga. Detta medför att kommunen inte kan avsäga sig delar av sin verksamhet i dåliga tider som en privat aktör skulle kunna göra (Brunsson & Rombach, 1985). Fenomenet gör att betydelsen av en god budget är exceptionellt stor, utan den kan verksamheten anses mindre legitim, ineffektiv eller odemokratisk.

En budget är enligt Rombach (1986) ett psykologiskt kontrakt mellan ledningen i kommunen, förvaltningar och nämnder. Genom kontraktet garanteras förvaltningarna och nämnderna en viss summa resurser mot en motprestation att inte överskrida den avtalade budgeterade summan. Budgeten kan utifrån detta argument ses som ett kontrakt eller ett styrmedel för hur verksamheten skall skötas, vilket är ett vanligt argument för betydelsen av budgetering (Broström, Haglund & Solli, 2014; Bokenstrand, 2000; Wildavsky, 1964).

I realiteten är en kommuns kostnader i konstant fluktuation och att hålla budgeten kan te sig problematiskt över tid. Detta belyser en av budgetens största svagheter nämligen att den åldras snabbt och kan inte anpassa sig efter oväntade händelser utan vidare. Storleken och kostnaderna för ansvarsområdena i en kommun kan påverkas av många faktorer som på förhand kan vara svåra att utläsa (de Waal, Hermkens-Janssen & van de Ven, 2011). Utöver detta belyser annan forskning att den traditionella budgeten kan te sig vara mindre flexibel, ineffektiv eller oförmögen att ta ett flertal målsättningar i beaktande (Merchant & van der Stede, 2012; Hope & Fraser, 2003). Sandalgaard (2012) undersöker relationen mellan upplevd osäkerhet och nedläggningen av den traditionella årsbudgeten men fann inget större samband. Trots att tidigare forskning har pekat på budgetens svagheter visade denna forskning att vid osäkerhet ville individer ha kvar budgeten för att luta sig tillbaka mot. Sandalgaard (2012) fann att även om verksamheterna ville ha kvar den årliga budgeten önskades andra komplement. Eftersom det är lagstadgat att kommuner skall upprätta en budget finns det inga alternativ för att byta ut budgeten i Sverige.

Vidare handlar budgetering i stora drag om att belysa framtiden vilket kräver att det finns förståelse för vad som är känt och okänt om den (Abbot, 2005). Med tanke på hur den

demografiska utvecklingen i omvärlden ser ut, finns det en risk att budgetarbetet saknar den information som behövs för att fatta förnuftiga beslut. Budgetprocessen kan enligt Rombach (1986) ses som en rationell beslutsprocess, vilken behöver fullständig information och obegränsad kognitiv kapacitet för att fungera optimalt. I realiteten tenderar verkligheten att blanda sig i och fullständig information eller beslutskapacitet finns således inte.

“Budgets are, by definition, proposals and it is generally known that reality tends to interfere with their fulfilment” (Czarniwska-Joerges & Jacobsson, 1989, s.33).

Budgeten kan enligt Wallander (1999) aldrig vara helt giltiga något som Czarniwska-Joerges och Jacobsson (1989) citat stödjer. Hansen, Otley och van der Stede (2003) visar även de att budgeten skapas och uppdateras alltför sällan, vilket skapar en ineffektiv budget. Detta beror på att budgeten inte kan fånga osäkerheten i snabbt föränderliga miljöer, något SKL menade fanns risk för under 2015 men uppfattades denna osäkerhet av kommunerna?

“Hur asyl- och flyktingmottagandet kommer att påverka kommunernas och landstingens ekonomi framöver beror på många olika faktorer och osäkerheterna är mycket stora.” (SKL Ekonomirapport, 2016, s.22)

Sammanfattningsvis finns det mycket forskning som tidigare gjorts, vilka tar upp problemen med budgeten och budgetarbetet. Denna uppsats kommer att ställa sig frågande hur svenska kommuner har hanterat osäkerhet i budgetdokumenten något som inte tidigare har ingående studerats.

1.4 Syfte

Utifrån ovanstående problembeskrivning blir uppsatsens syfte att generera kunskap om huruvida den problematik som Migrationsverket förmedlat i prognoser har påverkat kommunernas budgetdokument. Syftet uppnås genom en deskriptiv dokumentanalys av ett urval av kommunala kontroll och styrdokument.

1.5 Frågeställning

Hur hanterar kommunen en hög grad av osäkerhet i budget?

Har Migrationsverkets prognososäkerhet blivit behandlat som ett problem i budget?

1.6 Avgränsning

För att inte uppsatsen skulle bli alltför omfattande så valdes *hur* och *vad* som sker under och i budgetprocessen bort, detta för att det ansågs bli en allt för omfattande studie. Avgränsningen gjordes så att endast osäkerheten i budgetdokument studerades som går att härleda till flyktingproblematiken och den uttalade osäkerheten från Migrationsverkets prognoser, därmed utelämnas andra osäkerhetsfaktorer i högsta möjliga grad.

2 Referensram

I referensramen kommer begrepp och teorier att definieras, vilka syftar till att skapa ett kunskapsunderlag för att samla in empiri och för att kunna göra en analys av empirin. Det är utifrån referensramens valda begrepp som empirin kommer att tolkas. Referensramen kan delas upp i två delar. En del som är kategoriskapande för att samla in empiri och den andra ett verktyg för att kunna förklara empiri. I den kategoriskapande delen återfinns även delar som kom att ha en prägel på analysen.

Referensramen skapades utifrån idén att den skulle både vara vägledande i insamlingen av empirin och vara verktyget för att tolka den data som samlades in. För att uppnå syftet i uppsatsen och besvara frågeställningen behövdes vissa begrepp redas ut. *Vad är en kommun och vad den skall göra* behövdes besvara för att kunna utveckla den eventuella påverkan som flyktingantalet har haft på budgeten. Varpå det föll ut naturligt att även besvara frågan i referensramen *vad en budget är*, vilka regler och lagar som styr budget för att kunna definiera vad som skall finnas med i en budget.

Vidare tar referensramen upp syftet med budgeten, vilket ämnar kunna förklara hur kommuner väljer att hantera och utforma verksamheten efter budget. Därefter tas det upp i referensramen *budgetens största motsättningar* och vilka *budgetmetoder som traditionellt följs?* Vidare behandlar referensramen hur *planeras det för en osäker framtid* och huruvida det finns *interna konflikter* som kan antas påverka budget? Genom att definiera och diskutera dessa valda begrepp förväntades ett analysverktyg skapas där kategorier utifrån referensramen och frågeställningen skapades för att erhålla empiri från budget och årsredovisningar som sedan analyserades utifrån referensramen.

2.1 Kommunen och dess ansvarsområde

I Sverige finns det 290 primärkommuner och 20 sekundärkommuner, vad dessa kommuner skall göra är delvist angivet i lag. Kommunerna är föranlåtna att erbjuda omsorg, skola, miljö- och hälsoskydd, räddningstjänst och stadsplanering (SKL, u.å-a). I flyktingfrågan ansvarar den enskilda kommunen för att utreda och fatta beslut gällande insatser och placeringar för barn. Vilket innefattar att utse en god man. Kommunen är skyldig att fortsätta

med insatser under barnets uppväxt, vilket innefattar integration, etablering, efterforskning av barnets familjemedlemmar, skola och omsorg. För vuxna flyktingar ansvarar kommunen för mottagande, undervisning, bostadsförsörjning och ytterligare insatser inom sociala områden (Migrationsverket, 2015a). Skyldigheterna som kommuner blivit tilldelade styrs av lagar, förordningar, uppföljning, tillsyn, beslut och statsbidrag. Denna arbetsbörda har lett till att kommuner sedan 1930-talet är den dominerande producenten av välfärdstjänster i Sverige (Erlingsson & Wänström, 2015). Styrningen av kommuner utövas av staten på olika sätt beroende på övergripande målsättning och vart i flernivåsystemet handlingen befinner sig (SOU 2007:11; Statskontoret 2003:16).

Kommunerna är trots den statlig inblandning autonoma. Kommunernas självstyre är sedan 1974 grundlagsskyddat (SKL, u.å-a). Vad som skall innefattas i kommunernas självstyre beslutas av riksdagen, detta på grund av att relationen skall kunna följa utvecklingen i omvärlden (Statskontoret 2003:16). Kommunalt självstyre kan härledas från idén om decentralisering, där beslut skall fattas nära brukaren för brukaren. Genom decentralisering antas effektiviserings- och demokrativärden gynnas (Stjernquist & Magnusson, 1988; Dahl 2002). För att kommunalt självstyre skall vara mer än bara tomma ord har kommunerna beskattningsrätt. Beskattningsrätten innebär att kommunerna har rätt att ta ut skatt av sina medborgare för att kunna finansiera sin verksamhet (SKL u.å-a).

Lokalt självstyre har inte endast demokratiska utan även instrumentella värden. På lokal nivå kan medborgarnas önskemål om välfärdsproduktionen tas tillvara på, något som medför att demokratin gynnas och saker som demos vill blir berett. Val som fattas i närhet av de som berörs ger goda grunder för att demokratiska värden kan prioriteras. Självstyre medför inte nödvändigtvis nationell rättvisa då beskattningsrättens storlek varierar handlingsutrymmet tämligen stort från kommun till kommun, beroende på variabler som omvärldsfaktorer och storlek. I regel har kommunerna relativt stort handlingsutrymme då lokala skatter bidrar med cirka 70 procent av de totala kommunala intäkterna, något som påverkar både kvalitén och effektiviteten av tjänsten (Karlsson, 2015). Genom definiera vad en kommun är och vad den skall göra, kan varför och hur en kommun hanterar ekonomiska frågor på det sätt som de gör härledas.

2.2 Budget

Kommuner och landsting skall enligt lag (SFS 1991:900) upprätta en budget för nästkommande kalenderår. Budgeten skall upprättas på sådant sätt att kostnaderna täcks av intäkterna. Om kostnaderna inte täcks på grund av synnerliga skäl eller på grund av pågående konjunkturcykeln kan underskott redovisas eller resultatutjämningsreserven nyttjas (SFS 2012:800). Enligt lag skall budgeten innehålla en plan för ekonomin och verksamheten. Planen innefattas av givna anslag och vilken skattesats som planerat att användas. Det skall även framgå vilken ekonomiska ställningen kommer att vara i slutet av året och hur verksamheten skall finansieras under året. Via budgeten skall mål och riktlinjer med betydelse för kommunens goda ekonomiska hushållning fastställas. Utöver detta skall budgeten innehålla en ekonomisk plan för de två nästkommande åren efter budgetåret (SFS 2004:775).

I kommunallagen (1991:900) finns det krav för budgeten på hur god ekonomisk hushållning skall uppnås. Ändringen angående god ekonomisk hushållning medföljde i en proposition, där föreslogs det att kommuner och landsting skall i sin budget erhålla särskilda riktlinjer och målsättningar för god ekonomisk hushållning. En utvärdering angående huruvida målsättningarna har möts skall även finnas närvarande i förvaltningsberättelsen (Prop. 2003/04:105). Vad god ekonomisk hushållning är fastslås av den enskilda fullmäktige, med riktlinjer från SKL. Genom den enskilda fullmäktiges autonomitet ser riktlinjerna olika ut för kommunerna runt om i riket vilket kan påverka den ekonomiska situationen. Riktlinjerna som SKL ger är frågeställningar som fullmäktige kan ställa sig när god ekonomisk hushållning skall definieras och målsättningar fattas. Frågeställningarna är av den naturen att fullmäktige skall utvärdera kommunens finansiella ställning och omvärldsfaktorer skall tas i beaktande (SKL, u.å-b). Genom riktlinjerna som SKL ger skall skillnader i vad god ekonomisk hushållning är minimeras.

I vad som är god ekonomisk hushållning skall även resultatutjämningsreserven, RUR beskrivas. Om kommunen väljer att tillämpa den, något som är frivilligt skall riktlinjer finnas på när och hur den kan användas. I kommunallagen är det skrivet;

“Kommuner och landsting får reservera medel till en resultatutjämningsreserv under de förutsättningar som anges i andra stycket. Reservering till en resultatutjämningsreserv får

göras för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning, som överstiger 1 procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, eller 2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller landstinget har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Medel från en resultatutjämningsreserv får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Lag (2012:800).” (SFS, 1991:900 8 kap 3§).

I detta utdrag av lagen framgår det att kommunen kan avsätta medel, om kriterier möts, för framtida konjunktursvängningar. Det finns diverse problem med lagens utformning då den lämnar stort tolkningsutrymme både vad gäller användning och avsättning. Sammanfattningsvis ger kommunallagens summariska innehåll och utformning den enskilda kommunen stor frihet till att utarbeta budgeten efter behov. Det är trots detta önskvärt att utformningen sker på någorlunda likställt sätt, för att underlätta jämförelse mellan kommuner och landsting. Vilket resulterar i ett ökat informationsvärde, både för budget och redovisning (Fundahn & Holmgren, 1992).

2.3 Vad är budgetens syfte?

Beroende på vilken roll som budgeten antas ha, kommer den att användas på olika sätt. Budgetens roll eller roller i verksamheter varierar i litteraturen. Texten kommer härnäst att definiera de sedvanligaste rollerna för en budget.

Först och främst är budget en resursfördelningsmekanism, vilket skall främja samordningen av resurser inom verksamheten. Budgeten ger på så vis en god grund för prioritering av de begränsade resurserna som finns tillgängliga. Budgeten blir följaktligen ett planeringsinstrument för verksamheten (Charpentier, 1997; Brorström, Haglund & Solli; 2014). En annan roll som budgeten kan inrymma är den som utvärderare av budgeterarens arbetsinsats. Blev resursfördelningen rättvis? Charpentier (1997) menar på att denna roll skall främja motivationen och arbetstillfredsställelsen hos budgetansvarig. Budgeten kan även ha en roll som kommunikationsmedel, en funktion där huvudsyftet blir att främja budget som

process. Kommunikationen är den mellan de styrande och styrda enheterna (Charpentier, 1997). Ytterligare en roll som budgeten kan gestalta är den kontrollerande rollen. Då styr budgeten via uppfyllandesgrad där varningssignaler skall påvisa om beräkningar inte stämmer (Armstrong, Marginson, Edwards & Purcell, 1996; Ekholm & Wallin, 2000; Hansen & Van der Stede, 2004; Merchant & Van der Stede, 2003).

En sista roll är den som rituell eller legitimitetsskapande aktivitet. Budgeten används då inte till det den var avsedd för att göra utan istället som en funktion för förbättrande legitimitet eller som en formell roll som *måste göras* (Charpentier, 1997). Budgeten fyller rollen som resursfördelare, styrningsverktyg, samordning och kontrollerande verktyg. Beroende av vilken roll eller roller budgeten har för en del av verksamheten så kan arbetet kring budgeten och budgetföljsamheten skiljas åt, vilket är viktigt att ha i åtanke. Om betydelsen av budget är delad i verksamheten kommer vikten av budget och dess efterlevnad att skiljas markant (Brorström, Haglund & Solli, 2014; Brorström & Solli, 1990).

2.4 Budgetmodeller

Även om denna uppsats inte har som avsikt att förklara hur budgetprocessen behandlar osäkerhet så kan en kortare sammanfattning om budgetens utformning förmedla en kunskap som kan hjälpa läsaren att själv kunna identifiera en ytterligare nivå i diskursens problematik.

Inom budget brukar vanligen två olika synsätt på hur budgeten skall utformas diskuteras. Ett behovsorienterat synsätt är historiskt den traditionellaste modellen och bygger på att behoven kartläggs och att resurserna fördelas efter behov. Skattesats och upplåning bestäms utifrån behoven som finns i kommunen. Vid användandet av en behovsbudget fördelar kommunerna resurserna utifrån medborgarnas faktiska behov och inte utifrån förhandlingar. Problematiken blir i att definiera vad behov är och vem som är i störst behov (Brorström, Haglund & Solli 2014; Bokenstrand 2000; Brorström & Solli, 1990; Broman, 1986).

Den andra typen, resursorienterade synsättet har fått en ökad användning i takt med att ekonomin i samhället har blivit kärvare. Den grundar sig i att de tillgängliga resurserna först beräknas och utefter det avgörs vilka behov som kan tillgodoses inom de givna resurserna. Vid en resursorienterad budgetering är ekonomin i fokus och behoven kommer i andra sorti. I

ett sådant synsätt förväntas nämnderna anpassa sina behov efter de givna resurserna (Brorström, Haglund & Solli, 2014; Brorström & Solli, 1990; Broman, 1986). En vanlig typ av resursorienterad-fördelningsmetod är rambudgetering. Förenklat betyder rambudgetering att varje verksamhet får en ekonomisk ram att hålla sig inom varje år. En av svagheterna med rambudgetering är enligt Brorström, Haglund och Solli (2014) att förändringarna mellan åren tenderar att bli små. Detta beror på att ramen som fastställs för en verksamhet överensstämmer i stora drag med föregående verksamhetsår. Budgeten blir således inkrementalistiskt, det vill säga att marginella förändringar sker från föregående års budget. Det finns teorier om att högst fem procent av föregående års budgeterade verksamhet blir föremål för omprövning när den nya budgeten skall upprättas (Brorström, Haglund & Solli, 2014).

Nollbasbudgetering är en annan budgetmetod för att fördela resurser som innebär att varje utgiftspost i verksamheten prövas systematiskt. Detta sätt att skapa en budget skiljer sig markant från en inkrementell budget. I sin renaste form prövas all befintlig verksamhet för att ge utrymme till nya verksamheter och kostnader. Nollbasbudgetering arbetar igenom hela verksamheten vilket gör den mer kostsam än annan typ av budgetering. I realiteten skiljer sig synsättet från teorin då målet blir att granska så mycket som möjligt av verksamheten men det är nästan omöjligt att hinna ompröva allt och vidare förklara varför man skall göra det (Brorström, Haglund & Solli, 2014; Broman, 1986).

Under processen när budgeten skapas finns olika moment som betonas olika beroende på var initiativen tas under budgetproceduren. Build-up-metoden bygger på att initiativ till den slutliga budgeten kommer underifrån. Break-down-metoden bygger på att de viktiga initiativen som utformar budgeten kommer uppifrån i organisationen. Detta innebär att ramar och direktiv uttrycks och sätts precis redan i samband med att anvisningarna upprättas. Vilket kan begränsa initiativ senare i processen (Brorström, Haglund & Solli 2014; Brorström & Solli, 1990).

Budgetprocessen är en komplex och stor process som tar nästan ett år av planering och svårigheterna som följer med detta är många. Budgetprocessen kan förenklat delas upp i sju olika faser där politik och förvaltning samspelar, hur respektive fas är uppbyggd varierar mellan kommun till kommun (Brorström, Haglund & Solli, 2014). Budgetprocessen och

budgetmodellen är vad som tillsammans förklarar hur en budget kommer att utformas, något som påverkar den enskilda delen i organisations fortsatta arbete. Om en budget upprättas felaktigt riskerar incitamentsstrukturen i verksamheten påverkas negativt. När budgetmålen sätts *slappt* riskerar verksamheten sin effektivitet, då det inte finns någon press att effektivisera arbetet. Sätts budgeten allt för optimistiskt kommer berörda parter känna hopplöshet och därav inte kunna prestera, då det aldrig kommer att gå ihop (Merchant & van der Stede, 2012). En väl avvägd budget som varken är för slapp eller optimistisk skapar incitament för ett effektivt arbete utan att riskera ovannämnda problematik. Avvägningarna i budgeten skapas ur budgetproceduren vilket är ett instrument för diverse nivåer att yrka för den mängd resurser som behövs för den givna parten.

2.5 Motsättningar till den årliga budgeten

Under lång tid har den årliga budgetens funktion blivit ifrågasatt. Budgeten har ansetts vara ett utdraget instrument i den digitaliserade åldern (Hope & Fraser, 1999). Forskningen har i största bemärkelse riktas mot den privata sektorn men problematiken kan likaväl användas för den offentliga sektorn. Motståndarna till den årliga budgeten anser att den är ineffektiv, otillräcklig och obegriplig (Arterian, 1998; Hope & Fraser, 1999). Motståndare till budget menar att budgeten gör planeringen och tänkandet blir stelt och inkrementellt (Schmidt, 1992; Hope & Fraser, 1999). Wallander (1999) skriver om denna stelhet då budgetar i regel utgår från att det mesta förblir sig likt. Ur denna argumentation läggs ohyggligt mycket tid och kraft på något som skulle vara tämligen simpelt att sammanställa. Utöver detta finns andra risker med budget, som att den ingiver en falsk säkerhet och att den bidrar till ett slöseri av resurser (Ekholm & Wallin, 2000). En falsk säkerhet kan vara den som Holmblad-Brunsson (2013) skriver om där det förväxlas vad som står i budgetdokumentet med en absolut sanning. Detta medför att akuta förändringar kan förbises (Wallander, 1999; Weick, 2007).

2.6 Strategier

En strategi är ett övergripande tillvägagångssätt för hur personer i verksamheten skall tänka och agera för att uppnå målen som är utstakade i verksamheten. Strategier i en verksamhet skapar möjlighet att på förhand lista ut hur en individ väljer att agera om denne agerar utefter strategin. Strategier skapar således handlingar som är systematiska (Wildavsky, 1975). Wildavsky (1964) skriver att budgetstrategier består av handlingar av agenter som ämnar

bevara eller öka summan av pengar som är öronmärkta till deras verksamhet. Budgetprocessen beskrivs ofta som en kamp mellan olika aktörer för att enas om en resursfördelning som är bäst för verksamheten och organisationen. Aktörerna i processen kommer att forma budgeten på olika sätt beroende på vilken av dem som är starkast. Genom att ha en förståelse för vilka typer av aktörer som finns i *spelet om budgeten* kan diverse förklaringar och incitament till varför kommuner agerar som dem gör härledas (Wildavsky, 1964; Rombach 1986).

Wildavsky (1964) har beskrivit två dominerande roller, väktare och förkämpar. Väktaren ska se till att budgeten skall hållas och att det inte går åt för mycket pengar. Förkämparna är de som står för verksamhetsperspektivet och ska se till behoven i verksamheten och argumentera för mer pengar till verksamheten så att den kan expandera. Båda rollerna behövs i en organisation för att *spelet* skall fungera. Minskar förkämpens inflytande så finns risken att viktiga behov inte blir tillgodosedda i dess verksamhet och minskar väktarens inflytande så förväntas kostnaderna stiga (Wildavsky, 1964; Wildavsky, 1975; Brorström, Haglund & Solli, 2014). En person kan vara både väktare eller förkämpe beroende på vilken situation individen befinner sig i. Studier som gjorts av Brunsson och Rombach (1985) verifierar inte bara Wildavskys teori om aktörerna utan har även lett fram till utvecklandet av en ny typ-roll, hamstraren. Hamstraren är en aktör som sparar för sämre tider genom att försöka hålla igen kostnaderna i verksamheten, samtidigt som de är intresserade av att hålla intäkterna så höga som möjligt.

2.7 Planering under osäkerhet

Problematiken angående kommunal budget brukar ofta härledas till ekonomisk stagnation. När stagnation nämns i sammanhanget är det den ekonomiska avstanningen eller nedgången som menas. Denna uppsats skrivs i en situation där ekonomin är i återhämtningsfasen men läget är stabilt och istället är problematiken i sammanhanget en förmedlad osäkerhet från Migrationsverket (Konjunkturinstitutet, 2014; Migrationsverket, 2015c). Uppsatsen kommer inte att behandla den ekonomiska påfrestningen en konjunkturedgång har på kommunens verksamhet utan detta kan läsas i Rombach (1986), Brunsson & Rombach (1985) eller Bokenstrand (1993).

Wallander (1999, s.409) skriver att “*It is natural that you cannot foresee anything of which you have no previous experience*”. Det innebär att det inte går att göra budgetar som bygger på framtiden utan budgetarna sätts på historiska händelser och erfarenheter. Det betyder att det är problematiskt att göra tillförlitliga prognoser över hur en organisations framtid kommer att bli. De flesta budgetprocesser bygger på historiska uppgifter, där organisationer kopierar eller enbart gör några mindre justeringar från föregående års budget. Budgetar som skapas på det sättet är utsatt för större förändringar i omvärlden då större förändringar kan få budgeten att brista (Wallander, 1999). Det finns alltid en grad av osäkerhet att hantera under budgetprocessen, frågan är hur stor osäkerhet som kan hanteras.

Vad som menas med osäkerhet kan definieras olika beroende på vem som fyller begreppet med innehåll. När beslut i det vardagliga livet fattas utan att ha full kunskap om utfallet eller konsekvenserna så tas besluten under osäkerhet. Det samma gäller för organisationer och verksamheter. Mack (1971) definierar osäkerhet som ett komplement till kunskap och kännedom. Det är gapet under planeringen mellan vad som är känt och vad som behöver bli känt för att kunna fatta korrekta beslut. Abbot (2005) skriver att planering innebär att kontrollera osäkerhet, antingen genom att vidta åtgärder direkt för att säkra framtiden eller genom att planera förberedande åtgärder som skall vidtas när en händelse inträffar. Osäkerhet består av en upplevd brist på kunskap av en individ eller grupp som är relevant för ändamålet eller åtgärden som genomförs.

Shackle (1961) menar att det finns en paradox, om gapet reducerades till noll skulle det innebära att det inte finns någon osäkerhet och framtida planering skulle vara överflödig. Samtidigt visar forskning på att det alltid finns osäkerhet i alla situationer där val om framtiden ska fattas och osäkerheten kan inte bli helt eliminerade (Shackle, 1961; van der Heijden, 1996). För att minska osäkerheten så behöver de som sätter budgeten ta reda på all fakta om verksamhetens framtida kostnader och intäkter för att budgeten skall bli så tillförlitlig som möjlig (Abbot, 2005). Verksamhetskostnader som påverkas av omvärldsfaktorer är svåra att förutspå och inskaffa kunskap om, vilket minskar möjligheten till rationella och välgrundade val för kommunerna.

2.8 Principal-agent teorin

Genom principal-agent teorin kan uppsatsen förklara problematiken som finns i resursfördelningen mellan parter i en organisation där resurserna är begränsade. Teorin om principal-agent grundar sig i en informationsasymmetri mellan två parter. Principalen är beställaren av en tjänst medan agenten är utföraren av den. Båda parter anses vara rationella individer som strävar efter egen nyttomaximering, något som inte nödvändigtvis gynnar den andra parten. Parterna blir beroende av varandra då bägge har något som den andra vill åt. I detta fall översätts parterna som politiker och ekonomer, där den ena är ute efter röster och den andra att bibehålla sitt arbete (Gauld, 2007). Problematiken antas befinna sig i varje transaktion mellan dessa parter. Agentens egen nyttomaximering skapar incitament att alltid klara budget, vilket kan leda till att mer medel yrkas efter än vad som krävs. Även när agenten inte yrkar om mer medel än vad som krävs kommer det alltid finnas en misstro från principalen att agenten yrkar efter mer än vad hen behöver (Gauld, 2007). Problematiken är som sådan inte begränsad internt i organisationen utan kan även sträcka sig ut i det politiska flernivåsystemet. Det vill säga, problematiken kan vara både mellan stat-kommun och nämnd-kommunfullmäktige.

3 Metod

3.1 Forskningsansats

Syftet med uppsatsen är att generera kunskap om huruvida den problematik som Migrationsverket förmedlat i sin prognos har påverkat kommunernas budgetdokument samt om osäkerheten som finns i prognosen har blivit behandlat som ett problem. För att uppfylla syftet antogs en kvalitativ undersökningsmetod där dokumentanalys genomfördes. Dokumentanalysen genomfördes med hjälp av ett analysverktyg där kategorier utifrån frågeställningen och referensramen skapades för att erhålla empiri från organisationernas budget och årsredovisningar. Den insamlade empirin analyserades sedan utifrån referensramens olika kategorier.

Skillnaden mellan kvalitativ och kvantitativ kan förklaras som att den kvalitativa metoden ämnar förklara ett fenomen, att skapa en förståelse. Medan den kvantitativa metoden ämnar påvisa hur mycket eller hur ofta ett fenomen sker (Merriam, 1994; Kvale & Brinkmann, 2014). Kvalitativ forskning tolkas stundtals som en metod med avsaknad till siffror, något som inte nödvändigtvis är sant. I denna uppsats behandlas siffror ur olika styr- och kontrolldokument men är fortfarande en kvalitativ forskning (Bryman, 2008). Ändamålet med kvalitativa forskningsmetoder är att tillämpa redan existerande teori inom ett område på egen empiri för att sedan utveckla teorin. Detta görs med utgångspunkten om att det inte finns någon objektiv verklighet utan observation och tolkning är en viktig aspekt. (Dalen, 2007; Jacobsen, 2002).

Genom en kvalitativ metod får uppsatsen en flexibilitet som den inte hade fått om studien grundade sig i en kvantitativ metod. Flexibiliteten beror på den induktiva ansatsen som den kvalitativa metoden har. Detta ger en frihet i dokumentanalysen då den kan studeras utan fasta frågor eller svar, vilket kan leda till oväntad information framkommer. En induktiv ansats är i sin renaste form en metod som kräver ohämmad informations öppenhet, något som den enskilda individen inte har eller kan förväntas ha. På så sätt blir informationsinsamlingen beroende av tolkningar, förväntningar och således blir en fullständig förståelse aldrig nådd. Det resultat som framställs blir ur denna insikt endast en tolkning av författarnas absoluta sanning (Jacobsen, 2002).

Med en kvalitativ metod kan inte resultatet av uppsatsen generaliseras utöver i den situation och tid som resultatet är producerat i. Utöver detta är även metoden utsatt för kritik rörande dess bristande transparens och subjektivitet. Den bristande transparensen berörs framförallt av forskarens oförmåga att fastslå vad hen har gjort eller hur den kom fram till resultatet. Kritiken kring subjektivitet härleds till forskarens stundtals osystematiska uppfattning av vad som är betydelsefullt eller viktigt för studien (Bryman, 2008; Merriam, 1994). Detta kan beläggas att ur en annan individs synvinkel så hade möjligtvis andra områden valts att studera och andra händelser ansetts viktiga. Valet av forskningsmetod blev en dokumentanalys då det bäst passar uppsatsens syfte. Metoden ger läsaren en förklarande bild av kontexten kring och i problematiken. Det gör den genom att beläsa problematik, innebörder och ge en övergripande kunskap om ämnet, vilket resulterar i goda möjligheter till bedömningar och slutsatser att utgå ifrån (Merriam, 1994; Bryman, 2008).

3.2 Urval av organisationer

De studerade organisationerna i uppsatsen består av 21 kommuner. Urvalet av kommuner gjordes genom ett systematiskt urval i data från Migrationsverket. Vilken bestod av antal kommunmottagna utländska medborgare som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige under 2016 som flyktingar, skyddsbehövande, efter synnerligen ömmande omständigheter eller som anhöriga (Migrationsverket, 2015c). Därefter valdes den kommun ut som mottagit flest i varje län. Hade kommunerna valts ut slumpmässigt så kunde kommuner som inte haft ett högt flyktingmottagande komma med, vilket inte hade givit oss tillräckligt med information för att kunna besvara syftet. Genom att ha ett systematiskt urval så valdes kommunerna ut på förutbestämda villkor vilket eliminerade felkällor som ett vinklat urval (Bryman, 2008).

Kommunerna som valdes ut var följande;

Avesta, Boden, Eskilstuna, Gotland, Gävle, Göteborg, Halmstad, Hultsfred, Härnösand, Jönköping, Kristinehamn, Malmö, Norrköping, Ronneby, Skellefteå, Stockholm, Uppsala, Västerås, Växjö, Örebro och Östersund.

3.3 Val av data

Data som användes i studien är av sekundär karaktär. Sekundärdata i studien bestod av budget- och redovisningsdokument, prognoser och slutrapporter som studerades ingående. Detta gav möjlighet till att intensivt kunna undersöka dokumenten för att eventuellt kunna finna underliggande eller dolda förklaringar till den givna frågeställningen (Bryman, 2008).

Sekundärdata brukar beskrivas som data som redan har skapats, det vill säga artiklar, styrdokument eller ekonomidokument (Bryman, 2008; Lundahl & Skärvad, 1999). Fördelarna med sekundärdata är att informationsinsamlingen blir mer tidseffektiv än att skapa data själva, vilket inte bara tar tid utan även kan medföra en kostnad. Problematiken med sekundärdata är att de inte är utformade efter vad författaren själv frågar efter utan det är författarens som själv får välja ut och forma data efter anpassat syfte. Till skillnad från sekundärdata så är primärdata sådan typ av data som författarna själva har samlat in, genom till exempel enkäter eller intervjuer (Patel & Davidson, 2011). Fördelar med sådan data är att den är skapad för studiens ändamål, men den är ofta tidskrävande och omfattande. Primärdata valdes att inte användas i uppsatsen då det hade blivit ett alltför tidsomfattande arbete. När primärdata inte inkluderades så kan inte hur *proceduren hur en budget fastställs* besvaras. Vilket gjorde att handlingar och aktörer som behandlar osäkerheten missas då endast den färdiga budgeten och årsredovisningen undersöks.

3.4 Dokumentanalys

Sekundärdata som samlades in behandlades genom en kvalitativ innehållsanalys där bakomliggande teman eftersöktes. En dokumentanalys kan även kallas för text- och innehållsanalys. En kvalitativ innehållsanalys gör en tolkning av innehållet i texter genom en systematisk kategorisering av teman. Metoden bygger på en subjektiv tolkning samtidigt som regler tillämpas för hur kodningen av texter genomfördes. Analysens steg vid insamlandet av empirin började med att datamaterialet studerades därefter plockas det som svarar på forskningsfrågan ut och kategorier och teman skapades. Processen hade hela tiden uppsatsens syfte och frågeställning i åtanke (Merriam, 1994).

Sekundärdata i studien bestod av budgetdokument, årsredovisningar, prognoser och slutrapporter i vilka nyckelord, teman och poster eftersöktes för att kunna uppnå syftet med

studien och besvara frågeställningen. Budgetdokument och årsredovisningar som användes i uppsatsen var för det finansiella året 2015. Nyckelord eller teman som användes var på förhand inte helt givet utan fick formas allt eftersom, då processen gav nya riktningar och vägar. Det fanns några grundteman som empiri insamlingen och analysen utgick ifrån, vilka var *osäkerhet* och *flyktningmottagning* (Altheide, 1996; Bryman, 2008). Då de flesta styr- och kontrolldokument inte är skapade för något specifikt forskningsändamål krävdes tolkning, kategorisering och kodning av innehållet. Dokumenten utgör i regel en rik källa med data för forskare som har tillräckligt med fantasi, detta trots att dokumenten skapats i annat syfte än för forskning (Merriam, 1994; Bryman, 2008).

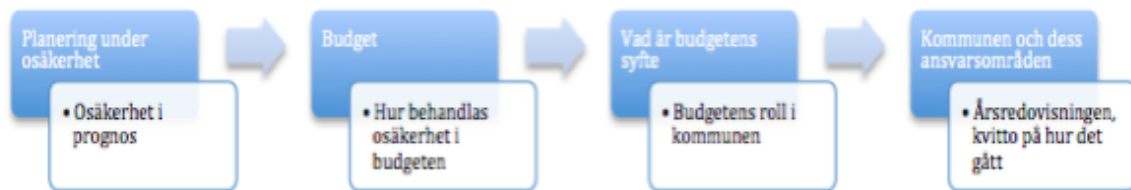
Genom att både studera 21 budgetdokument och 21 årsredovisningar kunde kontexten beskrivas och betonas vilket gav deskriptiva detaljer för fallet, hur osäkerhet i budget hanterats och om den hade problematiserats. För att kunna kategorisera och fånga det centrala av data som samlades in så användes kategorisering. Genom kategoriseringen kan insamlad data uppfattas och tolkas på ett mer teoretiskt sätt.

3.5 Analysverktyg

För att kunna besvara uppsatsens frågeställning och uppfylla syftet skapades ett analysverktyg av kategorier och teman för att samla in empirin. Då det inte på förhand fanns några givna teman eller kategorier så skapades de med utgångspunkt i och med hjälp av referensramen och utifrån frågeställningen. Empirin och analysen skulle således bägge skapas och struktureras utifrån kategoriseringar av referensramen. Referensramen skapades utifrån vad tidigare forskning har inkluderat och vad som ansågs vara viktigt från den offentliga sfären.

Utifrån frågeställningen byggdes empirin upp, genom att utforska och ifrågasätta olika nivåer uppenbarades teman eller kategorier för empirin. Första frågan och kategorin som skapades vid insamlandet av data utgick från planering under osäkerhet. Vad skrev Migrationsverket och andra källor om osäkerhet? Utifrån dessa frågeställningar kunde betydelsen av prognos användning härledas, vilket skapade den första kategorin för empiri-insamlandet. *Hur stor var osäkerheten i prognoserna?* Fanns det en given osäkerhet i dessa prognoser? Detta tillsammans med användningen av osäkerhetshantering i budget skulle identifiera huruvida detta var en problematik som delades mellan både Migrationsverket och de studerade kommunerna. Genom att studera Migrationsverkets prognoser och slutrapporter av

Regeringskansliet kunde den förmedlade osäkerheten bevisas. När denna kategori var besvarad skulle den naturligt leda in på frågor och kategorier för att ifrågasätta om kommunen hade upplevt denna osäkerhet och om det var ett problem för dem. För att kunna besvara varje fråga användes nyckelord för att kunna effektivisera och kategorisera eftersökningen av information. Genom varje led av frågor och svar utvecklades nya nivåer och frågeställningar för insamlingen av empirin.



Figur nr 1: En simplificerad bild på processen hur teman och kategorier växte fram.

4 Empiri

Den insamlade empirin kom att undersökas utifrån vald metod och tidigare definierad referensram med frågeställningen i åtanke. För att kunna finna om den uttalade osäkerheten som benämns i Migrationsverkets prognoser har blivit hanterad i kommunal regi, har styr- och kontrolldokument genomgående undersökts, här följer denna dokumentanalys. Utifrån den insamlade empirin skall även frågeställningen om huruvida osäkerheten har blivit behandlad som ett problem ges utrymme för att besvaras.

4.1 Hur stor var osäkerheten i prognoserna?

Nyckelord: Migrationsverket, Kostnadsprognos, Osäkerhet, Beredskap.

Som tidigare nämnt skapas budgeten för kommuner ur tidigare erfarenheter och prognoser för framtiden. I de prognoserna som används finns det en ständig osäkerhet till volym, vare det rör sig om skatteintäkter, invånare eller flyktingar. För att kunna säkerhetsställa att osäkerheten inte blir allt för stor har kommunen en tämligen stadig kostnadsbas att utgå ifrån, som endast flukturerar med några få procentenheter per år. Detta medför att när det sker en större avvikelse i prognoserna riskerar budgeten att bli missvisande. Vilket i regel medför att intäkterna eller kostnaderna avviker stort från budget.

För att säkerhetsställa att avvikelserna inte blir för stora anges volymen i prognoserna i spann, där större osäkerhet leder till större spann. För prognoserna gällande flyktingantal är Migrationsverket de som verkställer prognoserna för stat och kommun. I deras fall ges ett planeringsantagande, vilket är den nivån som bedöms mest trolig och är den nivån verksamheten planeras utifrån (Migrationsverket, 2015a,b). Det är ur denna rapport som stat, kommun och landsting planerar sin fortsatta verksamhet berörande ämnet.

I verksamhets- och kostnadsprognosen för 2015-02-03 skriver Migrationsverket (2015b) på sida 3 att *”Prognosintervallet för år 2015 ligger kvar på 80 000 – 105 000 asylsökande men planeringsantagandet sänks från 95 000 till 90 000. [...] Detta innebär en ökning av antalet personer som söker asyl i Sverige jämfört med år 2014, men inte en lika stor ökning som tidigare bedömts.”* Ur detta utdrag fastställs således planeringsnivån för hur Migrationsverket arbetet skall se ut för året och hur många flyktingar som kan beräknas för den enskilda kommunen. Vilket påverkar kostnads- och intäktsprognoserna för kommunens verksamhet

som beräknas efter schablonkostnader för det spekulerade antalet av flyktingar i avtal med Migrationsverket. Prognosen påverkar således kommuner på olika nivåer där kostnader och intäkter för verksamheten skall budgeteras, vilket i sin tur påverkar den totala ekonomin och arbetsbelastningen för kommunen.

Vidare står det i samma prognos *“År 2014 kom att präglas av en kraftig ökning av antalet asylsökande redan i maj-juni, en ökning som sedan höll i sig till och med oktober. Mycket talar för en uthållig ökning även under 2015. Hur stor denna ökning blir är mycket svårbedömt. Prognosen över det exakta antalet asylsökande i Sverige är fortfarande mycket osäker och svenska myndigheters planerings- och handlingsberedskap behöver utgå från det. [...] Huvudsakliga bedömningar kvarstår sedan föregående prognos. Antalet asylsökande i Sverige har mer än fördubblats sedan år 2011. Det pågående kriget i Syrien har utvecklats till en av världens största flyktingkatastrofer i modern tid. De stora variationerna i antalet asylsökande över årets månader kan väntas fortsätta. Det är en situation som ställer mycket höga krav på ett lands asylsystem.”* (Migrationsverket, 2015b, s.3).

Ur prognosen går det att utläsa att osäkerheten till volym och tidsperiod är högst osäker och att situationen bör hanteras och planeras därefter. Migrationsverkets prognos varnar om den beräknade osäkerhet och den problematik som kan skapas av ett påfrestat asylsystem till följd av oförberedd hantering. Det borde således finnas en ökad osäkerhet i budgeten för belastningen, kostnad och intäkt gällande flyktingfrågan. Flyktingfrågans omfattning leder till i slutet av 2014 att en samordnare från regeringen gjorde en rapport i vilken det angavs förslag på ett ökat beredskap och samarbete mellan stat och kommuner samt mellankommunalt samarbete. Detta för att kunna säkerhetsställa kvaliteten och bibehålla en effektiv service gällande flyktinghantering (Regeringskansliet, Slutrapport 2014).

I rapporten från Regeringskansliet framgår det att kommunerna riskerar att betrakta flyktingproblematiken på ett tämligen lössläppt sätt, då staten är den instans som står för utgifterna.

“Som erfarna kommunpolitiker vet vi att alla goda idéer och föresatser måste kunna inrymmas i en budget. Även om nyanlända ses som en resurs i de allra flesta kommuner upplever många en tröskel av kommunala utgifter under de första åren. Staten tar idag ett

*stort ekonomiskt ansvar för flyktingmottagande i kommunerna under de första åren, men ersättning sker genom ett komplicerat system.” (Regeringskansliet, Slutrapport 2014, s.18). Vidare så kan detta lössläppta synsätt komma att påverkas kommunernas hantering och planering angående flyktingfrågan, vilket framförs i rapporten *“I alltför många kommuner är flyktingmottagandet en verksamhet som drivs vid sidan av, ofta i projektliknande former. Behov hos nyanlända vuxna och barn riskerar att hanteras som tillfälliga och plötsligt uppkomna, vilket kan leda till en kortsiktighet i synen på insatser och kostnader. En generell beredskap och stabil organisation av kommunens verksamhet på området skulle öka både kvalitet och kapacitet. [...] Därför bör det i lag införas en skyldighet för alla kommuner att ha en beredskap för att vid behov ta emot flyktingar samt erbjuda den verksamhet som behövs för detta. Detta menar vi är i grunden lika naturligt som att ha beredskap för förskola eller annan service till kommunens invånare.”* (Regeringskansliet, Slutrapport 2014, s.15).*

Det finns således råd från två instanser, Migrationsverket och Regeringskansliet att öka beredskapen för flyktingmottagningen i den enskilda kommunen. Utifrån denna vetskap har osäkerhet i kommunernas budget studerats vidare för att kunna identifiera på huruvida osäkerheten som framgått i prognoserna har behandlats som en problematik.

4.2 Har kommunerna tagit upp prognososäkerheten?

Nyckelord: Budget, Osäkerhet, Oförutsägbara händelser.

När det andra temat skulle undersökas, studerades samtliga budgetar i urvalet. I dokumenten eftersöktes osäkerhet som framkommit i Migrationsverkets prognoser och huruvida den var behandlad. Om inte ord likt osäkerhet eller risk användes så eftersöktes indikationer på handlingar som pekar på en ökad osäkerhet under kommande budgetår.

Samtliga studerade kommuner nämner osäkerhet i någon form eller storlek. För vad som benämndes vara en osäkerhet i den enskilda kommunen skiljde sig åt mellan kommunerna. Övergripande så var osäkerheten av den naturen att den påverkade antingen inkomst och kostnad. Ett exempel på detta är Gävle som skriver i sin budget *“En ytterligare ökning av vår kostnadsnivå är inte acceptabel ställt mot kraven på en god ekonomisk hushållning. Detta gäller särskilt tydligt i en situation där stor osäkerhet råder kring den fortsatta utvecklingen för konjunkturen och medföljande förutsättningar för vår skattetillväxt.”* (Gävle, Budget

2015, s.32). Denna osäkerhetsbild delas av många kommuner, där demografiska förändringar och kostnadsutveckling tvingar kommuner att reservera medel eller vara ytterst försiktiga med de medel som finns. Bodens kommun skriver i sin budget för 2015 hur det i planeringen av ekonomin måste finnas utrymme för osäkerhetsåtgärder för att säkerhetsställa en god ekonomisk hushållning *“Vid planering av kommunens ekonomi måste resultatnivån säkerställa att utrymme finns för oförutsedda händelser och risker, det vill säga negativ skatteunderlagsutveckling, eventuella infriande av borgensåtaganden eller oförutsedda kostnader på grund av kriser och olyckor.”* (Boden, Budget 2015, s.28)

Utöver den osäkerhet som får benämnas som ständig, det vill säga konjunkturutveckling och demografiska förändringar, ansåg vissa kommuner att osäkerheten fanns i den låga beredskapen för osäkerheten själv. Ett exempel är Kristinehamn som skriver om de osäkerhetsfaktorer som finns med låg beredskap. Kristinehamn ansåg att de reserver som fanns budgeterat var i händelsen om en kris ytterst små. Detta spåds på ytterligare av osäkerheten kring prognoser om skatteintäkter och de på förhand små utrymmena i de ekonomiska ramarna (Kristinehamn, Budget 2015).

Osäkerhetsfaktorer gällande skatteintäkter, befolkningsförändringar och konjunkturutveckling behandlas övergripande av samtliga kommuner. Av de studerade kommunerna nämner alla i någon form eller syfte dessa osäkerhetsfaktorer vilka de tvingas bemöta. Detta kan redovisas i form av prognoser och diagram eller i ren utskriven text om svårigheterna med att kunna beräkna och följa utvecklingen. Att samtliga kommuner behandlar dessa eller nämner de beror vikten de har på kommunernas autonomitet.

Samtidigt behandlar endast ett fåtal kommuner flyktingfrågan i sin budget, ännu färre tar upp osäkerheten som har finns i Migrationsverkets prognoser. Av de 21 kommuner och regioner som har studerats är det endast 2 stycken, Uppsala och Örebro som tar upp Migrationsverkets prognoser och den osäkerhet som medföljde. Utöver dessa två kommuner är det ett fåtal som tar upp flyktingfrågan i budget, då med vaga ord och siffror. *“Årsplan 2015 skrivs i ett läge då det råder stor osäkerhet i världen. Vi ser nya sociala och etniska spänningar som leder till allvarliga mänskliga umbäranden, en ny mornad rasism och nya flyktingströmmar.”* (Eskilstuna, Budget 2015, s.4). Boden skriver i sina budgetdokument om vikten med att omvärldsbevakningen kommer att påverka hur man planerar sin verksamhet. *“Med*

utgångspunkt från den omvärldsbevakning som nämnderna/förvaltningarna gör i början av året fastställer budgetberedningen i mars månad planeringsförutsättningar och det kommunövergripande styrkortet.” (Boden, Budget 2015, s.6) men trots detta nämns inte osäkerheten i flyktingfrågan någonstans i budgeten.

Liknande textstycken som ovanstående citat av Eskilstuna skrivs ofta, detta utan att följa upp med någon prognos eller faktiska tal. Exempelvis så ger Stockholm stad inte en estimering av hur många flyktingar staden kommer få utan väljer istället att visa hur den schablonmässiga kostnadsberäkningen ser ut och att denna täcks av staten. Medan Avesta inte ens nämner flyktingar eller flyktingfrågan i sina budgetdokument. Sedan finns det en kommun som nämner problematiken utan att faktiskt behandla den, vilket Malmö stad gör samtidigt som de avsäger sig resultatansvaret i frågan. *“Nämnden kan vara befriad från resultatansvar för delar av sin verksamhet. Detta innebär att nämnden för dessa verksamheter inte är ansvarig för det ekonomiska resultat som uppkommer under året. Nämnden har dock ett ansvar att även inom dessa områden bedriva en väl fungerande och effektiv verksamhet och vidta nödvändiga åtgärder. För budgetåret gäller befrielse från resultatansvar för följande verksamheter:[...]” (Malmö stad, Budget 2015, s.9).*

4.3 Nämns Migrationsverkets prognos i budget?

Nyckelord: Migrationsverkets prognos, Budget, Användning av prognoser, Flykting, Osäkerhet.

Som tidigare nämnt är det endast två av de studerade 21 kommunerna som har nämnt Migrationsverkets prognoser. Uppsala är en av de kommuner som valt att ta upp prognosen från Migrationsverket i sitt budgetdokument och de har använt den för att skapa en prognostiserad kvot för antalet flyktingar som förväntas erhålla. Kommunen redogör därför hur många flyktingar som väntas samt den osäkerhet det finns angående antal och tid. *“Antalet asylsökande i Sverige fortsätter att öka som en följd av krig och oroligheter i omvärlden. Enligt Migrationsverkets prognos beräknas mellan 85 000 och 115 000 personer att söka asyl i Sverige under 2015. Många personer som redan fått uppehållstillstånd väntar på en kommunplacering och behovet av att alla kommuner ordnar fler bostäder för att ta emot flyktingar som fått uppehållstillstånd är stort. För 2015 är det antal flyktingar som*

länsstyrelsen föreslår att kommunen ska ta emot 1 381, varav 755 personer anvisas från anläggningsboenden eller kommer som kvotflykting.” (Uppsala, Budget 2015, s.33).

Den andra kommunen som väljer att aktivt nämna Migrationsverkets prognos är Örebro. I deras budgetdokument skrivs det att uppgången av antal flyktingar inte kan betraktas som tillfällig och att osäkerheten till antalet och läget på sikt är mycket svårbedömt (Örebro, Budget 2015). Kommunen följer således Migrationsverkets spår och ser på flyktingfrågan med stor osäkerhet och planerar sin verksamhet utifrån detta faktum. Genom att betrakta flyktingfrågan som icke-tillfällig ställer kommunen delvis andra krav på planeringen än om den skulle ses som tillfällig. Genomgående har kommunerna beroende på ur synsätt angående flyktingfrågans varaktighet behandlat problemet med olika tillvägagångssätt. Hur kommunen har behandlat osäkerheten framgår i form av reserver eller buffertar som skall täcka den ökade påfrestningen som flyktingfrågan skapar eller i vissa fall visar avsaknaden av reserver på hanteringen. Vilket leder vidare till nästa tema, hur kommunerna har behandlat denna osäkerhet?

4.4 Har osäkerheten till följd av Migrationsverkets prognoser haft en påverkan på kommunernas budgetdokument?

Nyckelord: Reserv, Buffert, Oförutsedd händelse, Resultatutjämningsreserv.

Antalet asylsökande i Sverige fortsätter att öka som en följd av krig och oroligheter i omvärlden. Det innebär som påföljd att kommunerna kan komma och möta oförutsedda händelser som kan leda till ökade volymförändringar inom verksamheten och därmed ökade kostnader. Processen för att utforma sin budget har i de studerade kommunerna inte påverkats av denna osäkerhet utan organisationerna fortsätter som tidigare. Kommunerna sätter sin budget utifrån förra årets budget men gör eventuellt några mindre förändringar. Malmö och Stockholm använder sig av ett så kallad bas-alternativ, vilket betyder att de reviderar förra årets budget så att den är i balans och utgår sedan ifrån exakt samma fasta kostnader plus att volymförändringar tas i beaktelse (Malmö stad, Budget 2015; Stockholm stad, Budget 2015).

De 21 organisationerna som har studerats behandlar osäkerhetsfaktor på olika sätt i budgeten. I till exempel Ronnebys budget gick det ej att finna utskrivna texter som pekade på en ökad osäkerhet. Det fanns emellertid en intäktspost för beslut gällande flyktingar i budgeten.

Denna intäktspost skulle täcka de kostnadsposter som fanns i berörda nämnders ramanslag. Då detta var ett centralt konto krävdes anslag och medlet var således reserverade för händelser som var osäkra till när och vart de skulle infinns. Intäktsposten förklaras av att kommunen i frågan är en så kallad utslussningskommun och är således en kommun som påfrestas av asylmottagningen till en högre grad. Ökningen av flyktingar under 2014 har i detta fall lett till att kommunen utökat sin beredskap för 2015 för att bemöta den ökade osäkerheten (Ronneby, Budget 2015).

Det finns kommuner som lyft ut och behandlat flyktingfrågan i en egen post. Dessa kommuner är Örebro och Halmstad. Örebro har en post som heter flyktingmottagande och Halmstad har särskilda insatser för nyanlända, vilket är ett nytt anslag från och med 2015 som utgår från den ökade flyktingmottagningen och etableringen av asylboenden i Halmstad. Dessa två kommuner är de som har en egen post för flyktingmottagningen i budgeten. De andra kommunerna har inte skrivit ut denna post i budgeten men de budgeterar för olika osäkerhetsfaktorer genom att använda sig av budgetreserver på olika sätt (Halmstad, Budget 2015; Örebro, Budget 2015).

Ett sätt för kommunerna att hantera oförutsedda händelser som medför plötsliga volymförändringar är att kommunerna har en post i budgeten för oförutsedda händelser. Denna post kan vara namngiven olika från kommun till kommun. Gävle kommun har till exempel döpt posten till oförutsedda behov och ligger under finansförvaltningen (Gävle, Budget 2015). Hultsfred har en post som heter oförutsägbara kostnader där ökade personalkostnader skall täckas in (Hultsfred, Budget 2015). Oförutsägbara eller oförutsedda kostnader i budgeten ligger som en reserv för kommunen som de kan använda om budgeten riskerar överskridas.

Härnösand kommun skriver i sin budget att budgeten är en beräkning av högsta möjliga kostnader så de har ingen buffert eller reserv för oförutsedda händelser, detsamma gäller för Växjö kommun. Dessa två kommuner nämner inget om en osäkerhet kopplat till flyktingfrågan. De har enligt dem själva räknat med högsta möjliga kostnader som kan tänkas infinns under året där eventuella fluktuationer skall vara inräknat. Härnösand och Växjö kommun avsätter inte heller till en resultatutjämningsreserv (Härnösand, Budget 2015; Växjö, Budget 2015).

Vidare så finns det kommuner som har en reserv på alla nivåer för att hantera eventuella kostnadsökningar. I Eskilstuna kommuns budgetdokument skriver de *“I en föränderlig värld är det omöjligt att förutse alla händelser. För att uppnå en ekonomi i balans på alla nivåer i organisationen krävs budgeterade reserver och handlingsberedskap för väntade och oväntade händelser. Budgetreserven behöver anpassas till osäkerhets faktorerna i respektive verksamhet och bör uppgå till minst 1 procent av respektive enhets nettobudget. En reserv ökar förutsättningarna för att kunna hantera oförutsägbara händelser vilket är särskilt angeläget i rådande ekonomiska läge.”* (Eskilstuna, Budget 2015, s.45). Region Gotland har gjort på ett liknande sätt för att hantera osäkerheten. Nämnderna ska avsätta buffert för oförutsedda kostnadsökningar eller intäktsminskningar och bufferten bör uppgå till en procent av nettobudgetramen för 2015 års budget (Region Gotland, Budget 2015). Istället för budgetreserver på varje nivå använder sig Västerås, Kristinehamns och Stockholm sig av centrala reserver där det finns en kommungemensam buffert mot obalanser för att kunna hantera osäkerhet. Uppsala kommun använder sig av en annan metod där finansiellt överskott i årets resultat skall täcka eventuella oförutsedda händelser och förändringar som kan komma att påverka kommunens ekonomiska resultat (Uppsala, Budget 2015; Västerås, Budget 2015; Kristinehamn, Budget 2015; Stockholm, Budget 2015).

Ett annat sätt som att möjliggöra för kommuner att delvis kunna påverka händelser under året är med en resultatutjämningsreserv, vilka kan tas i bruk under konjunkturcykler. Hur och när dessa får användas skiljer sig från kommun till kommun. Följande kommuner som studerats har tillgång till en sådan reserv: Ronneby, Avesta, Halmstad, Östersund, Hultsfred, Boden, Malmö, Kristinehamn, Skellefteå, Örebro och Göteborg. Det finns en variation i hur kommunerna väljer att hantera och reservera för oförutsedda händelser. Är budgetens funktion och roll i kommunerna lika varierande som de väljer att hantera oförutsedda händelser på? Härnäst kommer empirin behandla budgetens funktion och roll i kommunen.

4.5 Budgetens funktion i kommunen?

Nyckelord: Styrdokument, Budgetens roll.

Vilken roll och betydelse budgeten har i kommunen går att utläsa ur budgetdokumenten för de studerade kommunerna. I budgetdokumentet finns en övergripande samstämmighet för budgetens funktion i kommunerna. Hos samtliga kommuner skall budgeten fungera som

resursfördelare och som ett planeringsinstrument. I några kommuner skrivs det ut i budgeten att budgeten är det övergripande styrdokumentet. I till exempel Avesta kommuns budget framgår det att respektive styrelse eller nämnd skall anpassa verksamheten efter budget. Ifall det uppstår konflikt mellan ekonomiskt utrymme i budget och mål så skall det prioriteras och ageras så att budgetramen inte överskrids. (Avesta, Budget 2015). Även Stockholm stad skriver att *“Budgeten är överordnad och styrande för stadens alla verksamheter. Övriga styrdokument har att förhålla sig till denna”* (Stockholm, Budget 2015, s.449). Göteborgs stad skriver även de att budgeten är det övergripande och överordnade styrdokumentet för nämnder och bolagsstyrelser (Göteborg, Budget 2015). Jönköping kommun menar att budgeten skall fungera som kommunens finansiella kontroll där budgetavvikelsen bör vara så nära noll som möjligt för en god finansiell kontroll.

Eskilstuna kommun skriver att budgetens roll är avgörande för hur kommunens kommunala arbete skall gestalta sig under det kommande året (Eskilstuna, Budget 2015). I Växjö budget står det att *“Kommunfullmäktiges budget är Växjö kommuns främsta styrdokument och syftar till att leda utvecklingen av kommunen. Budgetens roll är att ange de ekonomiska ramarna och kommunfullmäktiges viktigaste inriktningar och prioriteringar.”* (Växjö, Budget 2015, s.3). Medan Skellefteå kommun skriver att ett av budgetens mål är riskexponering och att påvisa osäkerhetsfaktorer (Skellefteå, Budget 2015).

För att kunna se huruvida den budget som användes under åren stämde överens med den verksamhet som bedrevs användes årsredovisningen som ett facit. Ur dessa dokument kunde avvikelser i budgeten erhållas och orsaken beskrivas.

4.6 Årets resultat och avvikelser

Nyckelord: Årsredovisning, God ekonomisk hushållning, Budgetefterlevnad, Balanskravsresultat, Extraordinära-intäkter/- kostnader.

Det första som studerades när årsredovisningarna undersöktes var huruvida de innehöll information om någon form av flyktingproblematiken och hur mycket det skiljer sig från den enskilda kommunens budget. Då tidigare teman har fått fram att flyktingfrågan var ett relativt oberört ämne var det av högsta intresse att se om ämnet hade belysts mer efter händelseförloppet hade inträffat.

Göteborg Stad skriver i årsredovisningen *“Året har starkt präglats av den stora ökningen av asylsökande. Den har inneburit en stor utmaning för staden och stora ansträngningar har gjorts för att få fram boendelösningar, såväl för asylsökande ensamkommande barn som nyanlända som fått uppehållstillstånd och mottagits i Göteborg.”* (Göteborg, Årsredovisning 2015 s.43). Liknande texter går att finna i samtliga årsredovisningar som blivit studerade, där kommunerna har märkt av en ökad påfrestning på sin verksamhet. Utöver detta gick det även finna att personalfrågan var ett märkbart problem för flertalet av de studerade organisationerna. Ronneby skriver följande i sin årsredovisning *“En annan viktig fråga är kommunens tillgång på personal. Socialsekreterare och behöriga lärare är exempel på yrken där det är svårt att rekrytera personal.”* (Ronneby, Årsredovisning 2015, s.6).

Kommunerna är som tidigare nämnt inte kostnadsbärande för flyktingmottagningen utan detta finansieras av staten. Utöver befintligt flyktingbidrag betalades 9 000 mkr ut av staten till Sveriges kommuner i slutet av 2015 för att minska den ekonomiska påfrestningen för kommunen (Prop. 2015/16:47). Trots detta finns en osäkerhet rörande merkostnader för kommunerna och huruvida dessa faktiskt finns. Varpå en redovisning av kommunernas finansiella utfall för året var av intresse.

Kommun	Budget	Årets resultat	Årets resultat exl. jämförelsestörande poster	Balanskravsresultat	Budgetavvikelse
Avesta	8,2	48,6	38,3	41,2	40,4
Boden	9,7	39,2	24	16,3	29,6
Eskilstuna	110	96	1,8	66,5	- 14
Gotland	3	- 63	- 108,7	- 71	- 101
Gävle	153	214	141	198,1	71
Göteborg	400	824	625	271	424
Halmstad	13,4	105	35	54	91,5
Hultsfred	4,7	17,3	17	15,1	12,7
Härnösand	10,3	1,3	- 20	0,3	- 9
Jönköping	82	132	82	122	50
Kristinehamn	13	33,7	14,6	20,7	20,7
Malmö	0	563	466	355	563
Norrköping	141,7	221,5	195,5	119,1	79,8
Ronneby	4,2	17,1	5,8	13,2	12,8
Skellefteå	27	130	17	41	103
Stockholm	0	1924	1560	1560	1924
Uppsala	62	56	- 50	69	- 6
Västerås	70	445	- 44,5	- 52	375
Växjö	28	82	49,6	82	54
Örebro	82	516	109	448	434
Östersund	96,5	92,7	60,7	77,4	- 3,8

Tabell nr 1: Sammanställning av kommunernas resultat (i miljoner kronor).

Av tabell nr 1 framgår det att Region Gotland var den enda av de studerade objekten som redovisar ett negativt årets resultat (Region Gotland, Årsredovisning 2015). Utöver Gotland redovisar Uppsala, Östersund, Eskilstuna och Härnösand en negativ budgetavvikelse. Resterande kommuner hade positivt budgetavvikelse för årets resultat. Exkluderas jämförelsestörande poster, minskas budgetavvikelsen för merparten av kommunerna vilket framgår ur tabellen. Två av kommunerna har redovisat flyktingbidragen från staten som jämförelsestörande intäkt eller kostnad vilket påverkar årets resultat jämfört med kommunerna som inte gjort på detta sätt. Norrköping är den enda kommunen i urvalet som har redovisat flyktingar som en engångsföreteelse i jämförelsestörande kostnader. Norrköping erhåller under 2015 ett generellt statsbidrag för flyktingar på 109,7 mkr. Kommunen beräknar att kostnaden för flyktinghanteringen är cirka 29,9 mkr utifrån en schablonmässig beräkning och enligt försiktighetsprincipen väljer kommunen att endast redovisa 20 mkr som bokförs som en engångskostnad (Norrköping, Årsredovisning 2015 del 1). Eskilstuna kommun redovisar statsbidraget för flyktingsituationen i posten jämförelsestörande statsbidrag, vilket påverkar hur resultatet redovisas (Eskilstuna, Årsredovisning 2015).

Malmö är ensam med att redovisa exakt vad merkostnader för flyktingmottagande är och hur det påverkar verksamheten. Av de cirka 132 mkr som merkostnaderna innefattas av täcks samtliga kostnader av intäkten från statsbidrag för flyktingar. Samtidigt har nämnderna i Malmö avsgt sig resultatansvaret för dessa frågor (Malmö, Årsredovisning 2015). Resterande kommuner redovisar statsbidragen för flyktingar som generella statsbidrag och hanteras som en ordinär intäkt till kommunen. Bidragen redovisas av merparten av de studerade kommunerna utifrån rkr:s rekommendationer där bidragen matchas över tid under 2015-2016. Detta betyder att bidragen schablonmässigt delas upp över månaderna som kommunerna märker en kostnadsökning. I många fall sker detta sent på hösten under 2015 vilket lämnar större delen av bidraget kvar till 2016 (Rådet för kommunal redovisning, 2015). Detta resulterar i att kommunerna redovisar bidraget för flyktingmottagningen som en upplupen kostnad/ förutbetalad intäkt, vilket blir en kortfristig skuld till sig själv.

Av samtliga undersökta objekt var det två organisationer som skriver att de inte når upp till god ekonomisk hushållning för att de inte når de finansiella målen. En av kommunerna är

Ronneby kommun som årets resultat inte uppnår resultatmålet för god ekonomisk hushållning. Planeringsmässigt resultatmål för perioden var + 2% av skatteintäkter och generella statsbidrag. Utfallet blev + 1,2% vilket resulterar i att kommunen får en sämre beredskap för oförutsägbara kostnadsökningar. Även Region Gotland når inte god ekonomisk hushållning. De går med stort underskott vid årets resultat vilket kan förklaras främst av två nämnder, hälso- och sjukvårdsnämnden och socialnämnden (Region Gotland, Årsredovisning 2015; Ronneby, Årsredovisning 2015). Varken Region Gotland eller Ronnebys negativa resultat kan härledas till flyktingproblematiken utan detta är till följd av andra fenomen. Stockholm Stad skriver *“En god budgetföljsamhet är en förutsättning för en fungerande ekonomistyrning och därmed god ekonomisk hushållning. Budgetföljsamheten mäter hur väl den ekonomiska styrningen fungerar mot givna förutsättningar i budgeten”* (Stockholm, Årsredovisning 2015, s.17). Vikten av en god budgetföljsamhet är något som nämns i flertalet av studerade organisationer. Östersund, Uppsala och Härnösand skriver i sina årsredovisningar att de når målet för god ekonomisk hushållning trots ett utfall är under budget. Resterande kommuner nämner att de har en god ekonomisk hushållning för året 2015 och med det inkluderas en relativt god budgetföljsamhet.

5 Resultat och analys

5.1 Hanteringen av osäkerhet

Uppsatsens syfte ämnade fördjupa diskussionen och förklara hur kommuner hanterar en hög grad av osäkerhet i budget till följd av den flyktingproblematiken som Migrationsverket varnade för. Först och främst skall det sägas att kommuner hanterar osäkerhet, år in och år ut hanteras skatteintäkter, volymförändringar och liknande typer av osäkerhetsfaktorer. Den ökade osäkerhet som Migrationsverket varnade för och den medföljande flyktingproblematik som kunde följa har emellertid inte blivit behandlad i budgetdokumenten som en osäkerhet. Att planera för framtiden innebär att vidta åtgärder för att direkt säkra framtiden eller genom att förbereda åtgärder som skall vidtas när händelser inträffar och på så vis kontrolleras osäkerheten (Abbot, 2005). De studerade kommunerna använder sig i regel av en slentrianmässig reserv som skall säkerhetsställa och hantera osäkerheten i framtiden. Användningen av en sådan kontinuerlig process kan emellertid resoneras om huruvida kommunernas hantering av reserven är befintlig överhuvudtaget?

Budgeten för kommunerna är genomgående av inkrementell karaktär som nästintill uteslutande grundar sig i föregående års budget. Ur denna handling kan valet av hur resursfördelning ser ut härledas, då det var på detta sätt resurserna fördelades förra året. Det lämnar inte mycket utrymme i en sådan handling att planera för framtida osäkerheter. Vad som uttalat beskrivs som en reserv för oförutsägbara händelser blir i dagsläget mer av reserv som används ifall verksamheten går över sin budget. Oväntade händelser och större osäkerheter kan genom kommunallagens summariska innehåll beskrivas som extraordinära händelser och behöver således inte belasta resultatet på samma sätt som avvikelser i den normala driften (Fundahn & Holmgren, 1992; SFS 1991:900). Vilket lämnar utrymme för kommunerna att fokusera sin kraft på vad som är givet och bestämt. Frågan är om budgeten ens skall göra något annat än det? Tidigare forskning visar på att det alltid finns osäkerhet i alla situationer där val om framtiden ska fattas och osäkerheten kan inte bli helt eliminerade (Shackle, 1961; Van der Heijden, 1996). Vidare går det att föra diskussionen om det är ett ändamål för en kommun att kunna eliminera alla osäkerhetsfaktorer. Är det försvarbart ur ett effektivitetsperspektiv? Genom att kommunerna skapar buffertar och andra större reserver finns det utrymme för oförutsedda kostnadsökningar eller intäktsminskningar men i avsaknad av dessa blir det en onödigt hög taxering sett till vilken service som erhålls. Utan inbyggda

reserver kan osäkerhet istället hanteras av intjänat resultat vilket emellertid ställer ytterligare krav på effektivitet och i sämre tider krav på rationalisering.

Vissa kommuner har använt sig av ett påslag på varje enskild nämnds ram, som skall täcka oförutsägbara händelser eller kostnadsförändringar (Eskilstuna, Budget 2015; Region Gotland, Budget 2015). I dessa fall rör det sig om några få procentenheter som ligger i reserv årligen för kommunen. Användningen av denna typ av reserver kan ses som en god typ av framförhållning för osäkerheter. Där små förändringar kan tillgodoses av innehavande medel. Problematiken är om den reserv alltid används, eller betraktas av verksamheten som *vanliga medel*. Då är det inte längre en reserv för oförutsägbara eller osäkra händelser. Skulle detta argument dras till sin spets blir reserven blir mer av en extra livrem för verksamheten att nå de ekonomiska målsättningarna än att vara en säkerhet för något främmande och okänt (Merchant & van der Stede, 2012).

Andra kommuner använder sig av en central reserv istället för påslag för den enskilda nämnden, vilket ger dem möjlighet att använda de reserverade medlen där de behövs (Västerås, Budget 2015; Kristinehamns, Budget 2015; Stockholm, Budget 2015). En sådan reserv av medel har samma problematik som den andra typen av reserv men den lämnar även utrymme för en annan typ av problematik. Det finns en överhängande risk med att ha en central reserv där medel skall äskas från, då den som skriker högst och den som faktiskt behöver mest inte nödvändigtvis behöver vara en och samma. Vilket leder till att reserven kan användas på ett ineffektivt sätt och resurser slösas (Ekholm & Wallin, 2000).

Att ingen förändring för hur kommunerna hanterar sin reserv går att finna i empirin kan tolkas på flera olika sätt. En anledning är att det reservsystem kommunerna använder sig av är väl beprövat och tenderar att fungera väl för det ordinarie året. Systemet inger således en trygghet i verksamheten, när något sker finns en reserv att tillgå. Holmblad-Brunsson (2013) menar på att budgeten skall skapa ordning och göra framtiden mindre osäker varpå att ha reserver för oförutsägbara händelser är av betydelse. Men om en reserv årligen förbrukas utan att en ökad osäkerhet finns, blir det uppenbara problem under år där osäkerheten är större än vanligt. En uttalad budgetreserv kan därav anses som en falsk trygghet som kan bidra till en ineffektiv resurshantering (Wallander, 1999; Weick, 2007; Holmblad-Brunsson, 2013). Något sådant går dock inte att uttala sig om för de studerade kommunerna.

Att användningen av reserver ser ut som den gör kan även förklaras av tilltron till historiska värden är hög, medan användningen av prognostiska värden inte verkar ha samma tilltro. Genom att använda sig av historiska-värden kan mycket av kommunen reguljära kostnader beräknas. Förändringar eller osäkerheter i framtiden kan emellertid inte alltid beräknas utifrån historiska värden, vilket gör prognosanvändningen essentiell för att inte skapa en stelbent budget (Wallander, 1999). Den uttalade användningen av prognoser som behandlar flyktingproblematiken i budgeten för de studerade organisationerna var nästintill obefintlig, varpå det går att ifrågasätta om osäkerhet var ett problem för kommunerna överhuvudtaget.

5.2 Prognosanvändning

Ur Migrationsverkets prognoser (2015a,b) gick det att finna att osäkerheten kring antalet flyktingar som förväntades anlända under 2015 var mycket stor. *“Prognosen över det exakta antalet asylsökande i Sverige är fortfarande mycket osäker och svenska myndigheters planerings- och handlingsberedskap behöver utgå från det.”* (Migrationsverket 2015b, s.3). I prognosen står det tydligt att planerings- och handlingsberedskapet skall utgå från denna osäkerhet när verksamhetens planeras. Att endast två stycken av 21 möjliga kommuner nämner prognosen i sin budget visar inte på en övergripande planerings- och handlingsberedskap, alternativt visar detta att de andra studerade kommunerna hade en så pass väl fungerande budget att osäkerheten inte antogs bli ett problem.

Wallander menar att *“It is natural that you cannot foresee anything of which you have no previous experience”* (Wallander, 1999 s.409). Citatet exemplifierar på att det är naturligt att inte kunna förutse något som man inte har tidigare erfarenhet av. Således borde kommunerna inte klara av att hantera en osäkerhet som det inte finns några tidigare erfarenheter om, något dom de facto gör. Emellertid så sker intensifieringen av flyktingar redan under 2014 även om den kraftig ökning av flyktingar sker 2015, vilket betyder att erfarenheter i ämnet redan borde existera (Migrationsverket, 2015b). Genom att komplettera det som är känt med en estimering över vad som inte är det kan osäkerhetsfaktorn för framtiden hållas i schack (Mack, 1971). En sådan uppskattning av framtida osäkerheter går ej att finna i kommunernas budget. Varför dessa uppskattningar inte går att finna beror troligtvis på att kommunerna har tillräckligt med utrymme i den befintliga budgeten för att klara av framtida åtaganden, även om viss merkostnad skulle uppstå. Kommunerna är emellertid skyldiga till att bedriva en effektiv verksamhet inom området något som i hög mån kräver planering inför framtiden

(SFS 1991:900). Att framtidsplaneringen ansågs bristfällig blir märkbar i regeringskansliets slutrapport där det ansågs att planeringen är så pass bristande att förslag ges på en tvingande lag för kommuner att ha en tillräcklig beredskap för att ta emot flyktingar (Regeringskansliet, Slutrapport 2014). Denna bristfälliga planering ger dock inget utslag i ekonomisk termer (Se tabell nr 1).

När sedan kommunernas årsredovisningar studerades var tyngdpunkten hos samtliga kommuner på flyktingfrågan vilket var helt motsatt till vad som hade skrivit i budgeten. Samtliga studerade organisationer skriver om svårigheterna, merkostnaderna och den ökade belastningen på kommunen till en följd av den ökade flyktingmottagningen medan inget av detta, eller nästintill inget av det benämndes i budget. Ur årsredovisningen framgår det att det blev en flyktingproblematik som inte hade förutsatts, trots varningarna i Migrationsverkets prognoser. Detta leder troligtvis till att större omstruktureringar internt med medel har föregått, där nämnder som har haft medel över har täckt underskott och projekt har skjutits fram i tiden. Huruvida en större framförhållning skulle minimerat problemen med den flyktingvågen som kom är svårt att spekulera i.

5.3 Kommunens ekonomiska ställning

Trots att Migrationsverkets prognoser överskreds med flera tusen så blev det finansiella året starkt för merparten av de studerade organisationerna. Av de 21 objekten nådde 20 ett positivt årsresultat (Se tabell nr 1). Under 2015 förväntades en ökad ekonomisk påfrestning av Sveriges kommuner till följd av flyktingströmmarna vilket ledde till att staten tilldelade över 9 miljarder kronor till kommunerna runt om i riket (Prop. 2015/16:47). Tilldelningen av resurser var till för att täcka kostnaderna för flyktingarna, som kommunerna inte har kostnadsansvar för, samt delar av merkostnader för kommunerna i och med det stora antalet flyktingar som kom under en kort tid.

Bidraget för flyktingar skulle enligt rådet för kommunal redovisning kostnadsmatchas över tid, från den tid då den ökade påfrestning hade märkts av till och med slutet av 2016 (Rådet för kommunal redovisning, 2015). I många fall märks kostnadsökningen av i slutet av 2015 vilket resulterade i att endast en femtedel av bidraget från staten användes under 2015 (Norrköping, Årsredovisning 2015 del 1). Det vill säga att trots prognoserna för flyktingar överskreds markant blev aldrig den ekonomiska påfrestningen så stor som förväntades. Vilket

till exempel kunde urskiljas ur budgetavvikelsen som var positiv i 16 av 21 kommuner, något som inte tenderar att ske under år med hög ekonomisk påfrestning (Se tabell nr 1). I och med det oväntat positiva resultatet kunde kommunerna reservera stora delar av statsbidraget för flyktingar inför framtiden, något som emellertid visar en förståelse om osäkerheten för framtiden. Detta sparande av flyktingbidraget inför framtiden kan kopplas till Rombach och Brunsson aktör, hamstraren. Där en oro för framtiden och hur den kommer att utvecklas leder till att aktörer inom organisationen strävar efter att spara på medel för osäkerheter i framtiden (Rombach & Brunsson, 1985). Det finns en risk med att hamstraren vill ha höjda medel för osäkerheter i framtiden, utan att faktiskt utnyttja dem vilket leder till ytterligare ineffektiv resurshanteringen istället för den tilltänkta motsatsen.

Flyktingmottagningen ligger som tidigare nämnt utanför kommunens kostnadsansvar men kommunen kan få merkostnader till följd av flyktingmottagningen som inte fullt ersätts av staten. Merkostnaderna för kommunerna behöver inte nödvändigtvis vara i ekonomiska termer utan kan likväl betyda ökad belastning på personal och brist av densamma. Något som märktes i flertalet av studerade organisationer (Ronneby, årsredovisning 2015; Hultsfred, årsredovisning 2015). Budgeten är tänkt att fungera som en resursfördelare men när inte alla kostnader är medräknade kan inte budgeten fungera optimalt vilket i detta fall resulterar i uppkomsten av merkostnader och personalbrist för många av de studerade kommunerna. Samtidigt gick det ur empirin att utläsa att när negativa avvikelser gjordes från budgeten kunde den totala budgetramen hållas då andra nämnder gjorde större positiva avvikelser som tog ut skillnaderna (Charpentier, 1997; Brorström, Haglund & Solli; 2014; Boden, Årsredovisning 2015). För att minska osäkerheten och säkra framtiden så kunde kommunerna planerat för en ökad mottagning och sålunda eliminerat mycket av merkostnaderna för flyktingmottagningen. Genom att planera förberedande åtgärder som skall vidtas när en händelse inträffar så kan planeringen kontrollera eventuella osäkerheter i framtiden men några sådana åtgärder fanns inte för de studerade organisationerna (Abbot, 2005). Samtidigt så klarar alla, eller nästan alla kommuner av att hålla sin budget. Något som påvisar att budgeten i praktiken fungerade och reserver av olika former var tillräckliga för att täcka de oförutsägbara kostnader som uppkom under året (Se tabell nr 1). Detta gäller även kommuner som på förhand ansåg det problematiskt med de till synes små reserver som fanns att tillgå (Kristinehamn, Budget 2015).

En anledningen till att flyktingfrågan inte har blivit behandlad och däri Migrationsverkets osäkerhet i budget kan vara på grund av hur kommunen bedriver sitt flyktingmottagande, vilket slutrapporten från Regeringskansliet tar upp. *“I alltför många kommuner är flyktingmottagandet en verksamhet som drivs vid sidan av, ofta i projektliknande former. Behov hos nyanlända vuxna och barn riskerar att hanteras som tillfälliga och plötsligt uppkomna, vilket kan leda till en kortsiktighet i synen på insatser och kostnader.”* (Regeringskansliet, Slutrapport 2014, s.15). Samma problematik som slutrapporten tar upp under 2014 går att finna under krisen av 2015. Kommunerna bedriver en kortsiktig verksamhet som hanterar frågorna allt eftersom de inträffar utan en given plan för hur och vad som skall göras. Alternativt så ansågs osäkerheten helt enkelt inte som ett problem på förhand, ekonomiskt så påverkas kommunerna inte nämnvärt av detta, då kostnaderna i högsta mån täcks av statliga bidrag. Belastning på verksamheten, bristen av personal och en hämmad servicenivå kan kopplas till en otillräcklig hantering av osäkerhet i budget men samtidigt är det svårt att argumentera att det vore rimligt att ha en sådan resurs-kapacitet i stand-by.

5.4 Vad är budgetens roll?

Utifrån tidigare forskning har budget och dess roll tilldelats många olika syften. Det skrivs både om budget som resursfördelnings-, styrnings- och planeringsverktyg (Charpentier, 1997; Brorström, Haglund & Solli, 2014). Detta skapar en förutbestämd bild av forskning på vad en budget är och vad den kan göra. Med utgångspunkt i tidigare forskning skall budgeten trygga organisationens framtid, genom att legitimera fördelning av begränsade resurser och på så vis fylla ut avsaknaden av marknadskrafter (Holmblad-Brunsson, 2013). De studerade kommunerna anser själva att budgeten är ett övergripande styrdokumentet, i vilken planering och resursfördelning härleds från. Budgetens roll uppges vara att ange de ekonomiska ramarna för kommunen så att verksamheten kan bedrivas på sådant sätt att ramen för budgeten inte överskrids. Vidare skulle budgeten belysa möjlig riskexponering och visa upp osäkerhetsfaktorerna för framtiden (Jönköping, Budget 2015). Kopplat till uppsatsens syfte går det att ifrågasätta hur bra budget visar upp olika osäkerhetsfaktorer men de ekonomiska ramarna hade god efterlevnad i samtliga studerade organisationer. De studerade organisationerna tar alla upp likvärdiga osäkerhetsfaktorer men belyser inte osäkerheten med flyktingantalet som ett problem i budgeten 2015, trots att två större statliga organ framhåller det som en osäkerhet och ett eventuellt problem för framtiden.

Måste osäkerheten ha inträffat och blivit reell för att kommunerna ska kunna ta det i beaktande när budget fastslås? Budgetens roll kan i de studerade objekten ses inneha en formell roll som resursfördelningsverktyg, en aktivitet som styr verksamheten och blir ett verktyg för att erhålla en förbättrad legitimitet (Charpentier, 1997). Budgeten kommer då inte fungera som ett förslag på hur framtiden kommer utspela sig så som Czarniwska-Joerges och Jacobsson (1989) menar att den skall. Budget kommer då istället ses som ett verktyg som utformar framtiden för organisationen, inte ger förslag på den. Budgeten kan ur den tolkningen antas ha tillräckligt stort inflytande på organisationens framtid att verksamheten fastställs utifrån den.

En annan anledning till att kommunerna inte hanterar osäkerheten med flyktingar som en problematik är avsaknaden av kostnadsansvar för tjänsten som skall utföras. Trots att det går att argumentera för att servicen som kommunen skall utföra hade gynnats av en planering för ett ökat antal flyktingar blir motiveringen för att reservera medel oerhört svår. Medlet som kommunerna har för att bedriva sin verksamhet är redan innan en sådan reservationen relativt begränsade och att avsätta medel för en händelse som kanske kommer att ske stämmer varken överens med effektivitet eller demokrati. Detta kan förklara varför Regeringskansliet anser flyktingmottagningen blir en sidoaktivitet som bedrivs kortsiktigt, då det saknas den ekonomiska styrkan eller framförhållningen för att bedrivas som en vanlig del av verksamheten. Samtidigt ger kostnadsansvaret, eller avsaknaden av det möjligheten att beskylla staten för den ofullständiga servicen och följande merkostnader om det skulle inträffa (Malmö, Årsredovisning 2015). För i en sådan relation med den korta framförhållningen kommer parterna att skylla på varandra, där den ena anser att verksamheten bedrivs ineffektivt vid sidan av medan den andra anser att resurserna är för få och kommer för sent för att planera sin verksamhet (Gauld, 2007). Budgeten i de studerade organisationerna är skapade på så sätt att kostnaderna efter året skall täckas av intäkterna under året. Går kommunen med underskott så kan det ses som ett kontraktsbrott mellan aktörer (Rombach, 1986). En sådan form av kontraktsbrott går det ej att finna i denna studie, utan budgeten verkar trots överhängande osäkerhet att ha utformats på ett sådant sätt att resurserna räckte till, detta säkerligen till följd av större rationaliseringar och omstruktureringar internt i organisationerna.

6 Avslutande diskussion

6.1 Slutsats

Det tycks vara så att den inbyggda säkerhet som innefattas i en budget var tillräckligt för att klara av den osäkerhet som Migrationsverket menade skulle präglade året. Ur tabellen (Se tabell nr 1) framgår det att ekonomin är god i merparten av de studerade organisationerna vilket pekar på att de hade resurser så det räckte, vilket kan vara en förklaring till bristen av upplevd osäkerhet. Kommunerna hade helt enkelt tillräckligt med resurser i alla fall. Även om vissa nämnder hade negativa utfall så blev kommunernas övergripande resultat positivt då andra nämnder i organisationen hade positiva avvikelser som tog ut skillnaden. Vilket resulterade i att resurser aldrig uppfattades som en bristvara även om det inte var utan svårigheter (Boden, Årsredovisning 2015). Osäkerheten i framtiden är ett problem för just framtiden, vilket gör dem till mer hanterbara problem för kommunen än problemen som finns här och nu och måste lösas direkt. Varpå en inbyggd reserv som används årligen kan ses som innehavande respekt för problematiken i framtiden, så ur den bemärkelsen var osäkerheten redan behandlad.

Kommunerna verkar inte ha upplevt att osäkerheten som förmedlats av Migrationsverkets prognoser blev ett problem i budgeten. Vilket kan kopplas till att osäkerheten inte hade någon märkbar påverkan på den kommunala ekonomin. Det blev till synes aldrig riktigt den problematiken som det på förhand antogs skulle inträffa. De statliga medel som gavs i bidrag för att täcka kostnader var tillsammans med de budgeterade resurserna tillräckliga för att bibehålla en god ekonomisk hushållning för den enskilda kommunen. Vidare var utformningen av och användningen av budget det som gav kommunerna tillräckligt med utrymme att klara denna *kris*, vilket det till slut mynnade ut att bli. Budgeten hade således utformats på ett sådant sätt att den klarade av att återspegla den osäkerhet som fanns under året, vilket kan argumenteras vara budgetens huvudsakliga uppgift. Som ett fördelningsverktyg är budgeten essentiellt för kommunen där fasta kostnader kan beräknas med god precision men även när inte budgeten efterlevdes så är var det ingen katastrof. Ingen av de studerade organisationernas budget följdes helt, procentuellt var avvikelserna inte alltid så stora men användningen av resurser överskreds av samtliga studerade organisationer. Vilket i sig visar på att resursbegränsningar inte är ett sådant problem som kommunerna själva ibland vill få det till och budgetens stelbenthet kanske inte är så tilltaget som viss forskning menar på.

Så länge kommunallagen inte tvingar kommunerna till att säkra framtida åtagande på ett tillräckligt sätt kommer kommunerna fortsätta att agera efter större händelser inträffat och inte innan, detta förutsätter att reservationen även i framtiden är tillräcklig för att täcka eventuella merkostnader som uppstår men denna problematik kan inte härledas till budgeten. Flyktingmottagningen kommer troligtvis att fortsätta att bedrivas enligt Regeringskansliet (Regeringskansliet, Slutrapport 2014) som tämligen ineffektivt vid sidan av den vardagliga verksamheten och merkostnader för tjänster kommer att fortsätta att skapas till följd av detta (Fundahn & Holmgren, 1992).

6.2 Avslutande reflektioner

Uppsatsen skrevs i vetenskap av att den inte skulle kunna ge en generaliserande bild på hur kommuner hanterar en hög grad av osäkerhet i budget. Emellertid var det inte heller syftet med uppsatsen att göra det. Syftet var att generera kunskap om kommuners budget i tider av en hög grad av osäkerhet. Genom att generera kunskap skulle ämnesdiskussionen fördjupas, för och nackdelar med hur kommuner kan hantera frågan illumineras. Med vald metod för hur denna uppsats skulle handhas kunde inte alla förklarande faktorer behandlas eller klargöras. I och med att processen *hur en budget fastställs* inte var inkluderat i uppsatsen kunde viljor, aktörer och påverkningen av olika budgetmetoder inte urskiljas, något som annan forskning sedan vanlig brukar lägga stor vikt vid (Brorström, Haglund & Solli 2014; Brorström & Solli, 1990). Skulle en annan typ av forskningsansats eller en annan metod använts hade säkerligen faktorer som inte framgick i denna uppsats kunnat förklaras och resultatet hade kunnat spegla en annan typ av problematik. Vad resultatet ur denna uppsats kan erbjuda diskursen är ytterligare en nivå i en flerspråkig, mångdimensionell diskurs och en bild på hur ett urval av kommuner har hanterat osäkerheten i budget under flyktingproblematiken för 2015.

6.3 Fortsatt forskning

Denna uppsats frambringade ett flertal förslag till fortsatt forskning inom kommunal budget. En framtida forskningsstudie hade kunnat vara att följa processen under året när budgeten arbetas fram och studera hur osäkerheten behandlas under denna process och undersöka huruvida osäkerhetsfaktorer lyfts fram överhuvudtaget. Eftersom en intervju inte gav tillräckligt med insyn för att kunna identifiera viljor och aktörer i denna studie hade en fortsatt studie kunnat inrikta sig på detta, för att kunna finna hur aktörer inom verksamheten påverkar osäkerhetsfaktorernas hantering.

7 Referenser

Abbott, J. (2005). Understanding and managing the unknown: The nature of uncertainty in planning. *Journal of Planning Education and Research*. Vol. 24. No. 3. Pages. 237-251.

Altheide, D.L. (1996). *Qualitative media analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Armstrong, P., Marginson, P., Edwards, P., & Purcell, J. (1996). Budgetary control and the labor force: findings from a survey of large British companies. *Management Accounting Research*. Vol. 7. No. 1. Pages 1-23.

Arterian, S. (1998). *Sprintig to a streamlined budget*. CFO Europe, 23.9

Bokenstrand, C. (1993). Behovsbudgetering, nya budgetprinciper i kommuner. (CEFOS rapport nr1). Göteborg : Centrum för forskning om offentlig sektor
https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/26185/1/gupea_2077_26185_1.pdf

Bokenstrand, C. (2000). *Den politiska budgeten: om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*. (Göteborg studies in politics, 66) Göteborg: Centrum för forskning om offentlig sektor CEFOS.

Brorström, B., Haglund, A., & Solli, R. (2014). *Förvaltningsekonomi. En bok med fokus på organisation, styrning och redovisning i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.

Brorström, B., & Solli, R. (1990). *Kommunekonomi: principer, praxis och problem. Ekonomi och organisation i kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.

Brunsson, N., & Rombach, B. (1985). *Går det att spara?: kommunal budgetering under stagnation*. Kommunal ekonomi och organisation, 1. Bodafors: Doxa.

Bryman, A. (2008). *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber AB

Czarniwaska-Joerges, B., & Jacobsson, B. (1989). Budget in a cold climate. *Accounting, organizations and society*. Vol. 14. No. 1-2. Pages. 29-39.

Charpentier, C. (1997) *Budgeteringens roller, aktörer och effekter: en studie av budgetprocesserna i en offentlig organisation*. Stockholm: Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan.

de Waal, A., Hermkens-Janssen, M., & van de Ven, A. (2011). The evolutionary adoption framework: explaining the budgeting paradox. *Journal of Accounting & Organizational Change*. Vol. 7. No. 4. Pages. 316-336.

Ekholm, B.G., & Wallin, J. (2000). Is the annual budget really dead? *European accounting review*. Vol. 9. No. 4. Pages. 519-539.

Erlingsson, G., & Wänström, J. (2015). *Vad är en kommun, kommunernas historia, och varför har vi dem?* (kapitel i Politik och förvaltning i svenska kommuner. Lund: Studentlitteratur).

Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., & Wängnerud, L. (2012) *Metodpraktikan, konsten att studera samhälle individ och marknad. 4e uppl.* Stockholm: Norstedts juridik AB.

Fundahn, B., & Holmgren, H. (1992). *Budgetering, planering och redovisning; för kommuner och landsting*. Lund: Studentlitteratur.

Gauld, R. (2007). Principal-agent theory and organisational change. *Policy studies*, Vol. 28. No. 1. Pages. 17-34.

Hansen, S. & Van der Stede, W. (2004). Multiple facets of budgeting: an exploratory analysis. *Management Accounting Research* Vol. 15. No. 4. Pages. 415–439.

Hansen, S., Otley, D., & Van der Stede, W. (2003). Practice developments in budgeting: an overview and research perspective. *Journal of management accounting research*. Vol. 15. No. 1. Pages. 95-116.

Holmblad-Brunsson, K. (2013). *Läran om management, Föreställningar i ett organisationsamhälle*. Lund: Studentlitteratur.

Hope, J., & Fraser, R. (2003). *Beyond Budgeting: How Managers Can Break Free from the Annual Performance Trap*. Harvard Business School Press, Boston.

Hope, J., Fraser, R. (1999). Beyond budgeting. Building a new management model for the information age. *Management Accounting*. Vol. 77. No.1. pages. 16 - 21

Jacobsen, D-I. (2002). *Vad, hur och varför? Om metodval i företagsekonomi och andra samhällsvetenskapliga ämnen*. Lund: Studentlitteratur AB

Jönsson, S., & Lundin, R. (1976). *Kommunal Budgetering under stark resursbegränsning: Göteborgs kommuns budget för 1976*. FE-Rapport nr 63. Göteborgs universitet, Företagsekonomiska institutionen.

Karlsson, D. (2015). Local Autonomy or National Equality? A Conflict of Values and Interests for Political Leaders. *Regional & Federal Studies*. Vol. 25. No. 1. Pages. 19- 44

Kvale, S., & Brinkmann, S. (2014). *Den kvalitativa forskningsintervjun, 3e uppl.* Lund: Studentlitteratur AB.

Lundahl, U., & Skärvad, P.H. (1999). *Utredningsmetodik för samhällsvetare och ekonomer*. 3:e upplagan, Lund: Studentlitteratur

Mack, R. (1971). *Planning on uncertainty: Decision making in business and government administration*. New York: Wiley Interscience.

Merchant, K. A., & Van der Stede, W. A. (2007). *Management control systems : performance measurement, evaluation, and incentives*. New York: Financial Times/Prentice Hall.

Merchant, K, A., Van der Stede, W. (2003). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation, and Incentives*. Pearson/Prentice Hall, London

Merriam, S. (1994). *Fallstudien som forskningsmetod*. Lund: Studentlitteratur AB.

Patel, R., & Davidson, B. (2003) *Forskningsmetodikens grunder*. 3:e upplagan, Lund: Studentlitteratur AB.

Rombach, B. (1986). *Rationalisering eller prat: kommuners anpassning till en stagnerande ekonomi*. Kommunal ekonomi och organisation, 11. Lund: Doxa.

Schmidt, J.A. (1992). Is it time to replace budgeting? *Journal of Accountancy*. Vol. 174. No. 4. Pages. 103-107.

Shackle, G. L. S. (1961). *Decision order and time in human affairs*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stjernquist, N., Magnusson, H. (1988). *Den kommunala självstyrelsen, jämlikheten och variationerna mellan kommunerna*. Ds 1988:36, Civildepartementet

Van der Heijden, K. (1996). *Scenarios: The art of strategic conversation*. Chichester UK: John Wiley.

Wallander, J. (1999). Budgeting: An unnecessary evil. *Scandinavian Journal of Management* Vol. 15. No. 4. Pages. 405–421.

Weick, K. (2007). The generative properties of richness. *Academy of management journal*. Vol. 50. No. 1. Pages. 14-19.

Wildavsky, A (1964). *The politics of the budgetary process*. Boston: Little, Brown.

Wildavsky, A. (1975). *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*. Boston: Little, Brown.

Författningar och förarbeten

Prop. 2003/04:105. *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*. Tillgänglig:
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/god-ekonomisk-hushallning-i-kommuner-och-landsting_GR03105

Prop. 2015/16:47 *Extra ändringsbudget för 2015*. Tillgänglig:
<http://www.regeringen.se/contentassets/cbd9f48b9fcf4031ad0c8fb10c638cc4/extra-andringsbudget-for-2015-prop.-20151647>

SFS 1991:900. *Kommunallag*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2012:800. *Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)*. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2004:775. *Lag om ändring i kommunallagen (1991:900)*. Stockholm: Finansdepartementet.

SOU 2007:11. *Staten och kommunerna – uppgifter, struktur och relation*. Stockholm: Finansdepartementet

Statskontoret (2003:16) *Statens styrning. En egeninitierad förstudie om relationerna mellan staten, landstingen och kommunerna*. Stockholm: Statskontoret

Elektroniska referenser

Konjunkturinstitutet. (2014). *Konjunkturläget december 2014*. Hämtad 2016-12-01, från
<http://www.konj.se/publikationer/konjunkturlaget/konjunkturlaget/2014-12-18-svagt-euroomrade-hammar-svensk-tillvaxt.html>

Migrationsverket. (2015a). *Verksamhets och kostnadsprognos*. Hämtad 2016-09-13, från
<http://www.migrationsverket.se/download/18.23e76fe91505855cf767e4/1445526069526/Migrationsverkets+oktoberprognos+2015+P5-15.pdf>

Migrationsverket (2015b) *Verksamhets och kostnadsprognos*. Hämtad 2016-09-13, från <http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a346077211b3c/1422960339762/Migrationsverkets+februariprognos+P2-15.pdf>

Migrationsverket. (2015c). *Kommunmottagna i varje kommun*. Hämtad 2016-10-24, från <http://www.migrationsverket.se/download/18.39a9cd9514a3460772133ee/1456901171881/Kommunmottagna+enligt+ersättningsförförordningen+2015.pdf>

Migrationsverket. (2016). *Nästan 163 000 människor sökte asyl i Sverige 2015*. Hämtad: 2016-09-26, från <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-01-Nastan-163-000-manniskor-sokte-asyl-i-Sverige-2015.html>

Regeringen. (2014). *Slutrapport - Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande*. Stockholm: <http://www.regeringen.se/49bafc/contentassets/5e96326144d642729ffc9ae73661ebff/slutrapport---regeringens-samordnare-for-kommunalt-flyktingmottagande>

Rådet för kommunal redovisning, RKR. (2015). *Redovisning av tillfälligt statsbidrag för mottagning av flyktingar*. Tillgänglig: <http://www.rkr.se/wp-content/uploads/2014/03/Yttrande-flyktingbidrag.pdf>

Sveriges kommuner och Landsting. (2016). *Ekonomirapporten april 2016, om kommunernas och landstingens ekonomi*. Hämtad 2016-09-13, från <http://webbutik.skl.se/bilder/artiklar/pdf/7585-082-5.pdf?issuusl=ignore>

Sveriges kommuner och landsting. (u.å-a). *Fakta om kommunal självstyrelse*. Hämtad 2016-09-28, från <http://skl.se/demokratiledningstyrning/politiskstyrningfortroendevalda/kommunalsjalvstyresastyrskommunenochlandstinget/darforarsjalvstyrelsebra/faktaomkommunalsjalvstyrelse.1569.html>

Sveriges kommuner och landsting. (u.å-b). *God ekonomisk hushållning*. Hämtad 2016-09-28, från <http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/godekonomiskhushallning.1715.html>

Budgetar och årsredovisningar

Avesta kommun. (2014). *Mål och budget för Avesta kommun 2015-2017*. Tillgänglig:

http://www.avesta.se/Documents/kommunen_o_politiken/Ekonomi/Mål%20o%20Budget%202015-2017%20revidering%20nov.pdf

Avesta kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

http://www.avesta.se/Documents/kommunen_o_politiken/Ekonomi/Årsredovisning_2015.pdf

Boden kommun. (2014). *Strategisk plan och budget 2015-2017*. Tillgänglig:

[http://www.boden.se/db/web/filelib.nsf/0/6C01AE4434866E0EC1257DC8003806FE/\\$FILE/Strategisk%20plan%202015-2017%20141124%20Kfs%20beslut%20§%20122.doc.pdf](http://www.boden.se/db/web/filelib.nsf/0/6C01AE4434866E0EC1257DC8003806FE/$FILE/Strategisk%20plan%202015-2017%20141124%20Kfs%20beslut%20§%20122.doc.pdf)

Boden kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

[http://www.boden.se/db/web/filelib.nsf/0/158C9D96C1B77155C1257F9C002F8696/\\$FILE/Årsredovisning%202015.pdf](http://www.boden.se/db/web/filelib.nsf/0/158C9D96C1B77155C1257F9C002F8696/$FILE/Årsredovisning%202015.pdf)

Eskilstuna kommun. (2014). *Årsplan och budget 2015-2017*.

(Länk saknas, finns på förfrågan hos kommun).

Eskilstuna kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<https://www.eskilstuna.se/download/18.69b2c6451580b1207d693d/1478077986120/Eskilstuna-kommun-Årsredovisning-2015.pdf>

Region Gotland. (2014). *Strategisk plan och budget 2015-2017*. Tillgänglig:

<http://www.gotland.se/89693>

Region Gotland. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<http://www.gotland.se/90366>

Gävle kommun. (2014). *Kommunplan med årsbudget 2015 och utblick 2016–2018*.

Tillgänglig: <https://www.gavle.se/PageFiles/997/Kommunplan%202015->

[2018%20Slutgiltig%20interaktiv%20version%20med%20korr%20enl%20KF%20beslut%2014.pdf](https://www.gavle.se/PageFiles/997/Kommunplan%202015-2018%20Slutgiltig%20interaktiv%20version%20med%20korr%20enl%20KF%20beslut%2014.pdf)

Gävle kommun. (2015). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
<http://www.gavle.se/PageFiles/285651/1%20Gävle%20kommun%20-%20Årsredovisning%202015.pdf>

Göteborg Stad. (2014). *Förslag till budget 2015 och flerårsplaner 2016–2017 för Göteborgs Stad*. Tillgänglig: http://goteborg.se/wps/wcm/connect/a8b135c8-7e1e-4d25-8948-200d0c931e73/Budgettext+2015_FINAL+NY.pdf?MOD=AJPERES

Göteborg Stad. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
https://goteborg.se/wps/wcm/connect/fa965a6c-4913-4e0a-800b-7efe8114bc7a/Goteborgs_Stad_arsredovisning_2015.pdf?MOD=AJPERES

Halmstad kommun. (2014). *Planeringsdirektiv med budget 2015-2017*. Tillgänglig:
<http://www.mynewsdesk.com/se/halmstadskommun/documents/planeringsdirektiv-med-budget-2015-2017-41631>

Halmstad kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
[https://www.halmstad.se/download/18.71bad37153318dda7d1c137/1461589801239/Halmstads+kommun+-+Årsredovisning+2015+\(KF\).pdf](https://www.halmstad.se/download/18.71bad37153318dda7d1c137/1461589801239/Halmstads+kommun+-+Årsredovisning+2015+(KF).pdf)

Hultsfred kommun. (2014). *Mål och budget 2015*. Tillgänglig:
<http://www.hultsfred.se/files/2015/03/Mål-och-budget-2015.pdf>

Hultsfred kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
<http://www.hultsfred.se/files/2016/03/Årsredovisning-2015.pdf>

Härnösand kommun. (2014). *Årsplan 2015, mål och budget*. Tillgänglig:
<http://www.harnosand.se/download/18.65243a75152558502ad4668d/1453216337141/Budget2015.pdf>

Härnösand kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
<http://www.harnosand.se/download/18.1940892a155532dc66f68501/1466086557611/Årsredovisning+2015.pdf>

Jönköping kommun. (2014). *Budget 2015, verksamhets- och investeringsplan 2015-2017*.
(Länk saknas, finns på förfrågan hos kommun).

Jönköping kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
<http://www.jonkoping.se/download/18.663e09c015548f62a1e957/1465979088574/Årsredovisning+2015.pdf>

Kristinehamn kommun. (2014). *Budget 2015, plan 2016-2017*. Tillgänglig:
http://www.kristinehamn.se/sites/default/files/7._budget_2015_plan_2016-2017.pdf

Kristinehamn kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
http://www.kristinehamn.se/sites/default/files/bilder/kommunpolitik/ekonomi/arsredovisning_2015.pdf

Malmö Stad. (2014). *Budget 2015, med plan för 2016-2020*. Tillgänglig:
http://redovisningar.malmo.se/budget_2015/

Malmö Stad. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:
http://redovisningar.malmo.se/2015/wp-content/uploads/sites/3/2016/02/Årsredovisning-2015-Malmö-stad_slutgiltig.pdf

Norrköping kommun. (2014). *Budget 2015 och plan 2016-2018*. Tillgänglig:
http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/budget/Budget_2015_och_Plan_2016-2018_Norrkopings_kommun_2015-11-10.pdf

Norrköping kommun. (2016). *Årsredovisning 2015, del 1*. Tillgänglig:
http://www.norrkoping.se/organisation/ekonomi/arsredovisning/Arsredovisning_2015_del_1.pdf

Ronneby kommun. (2014). *Budget 2015, plan 2016-2017*. Tillgänglig:
<http://www.ronneby.se/PageFiles/2415925/KF-budget%202015%20plan%202016-2017%20-%20KF%20355-2014.pdf>

Ronneby kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<http://www.ronneby.se/PageFiles/2415927/Ared2015.pdf>

Skellefteå kommun. (2014). *Budget 2015 och plan 2016-2017*. Tillgänglig:

<http://www.skelleftea.se/Dokument/Dokument/Kommun%20och%20politik/Årsbudget%202015%20exkl%20bolag.pdf>

Skellefteå kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<http://www.skelleftea.se/Dokument/Dokument/Kommun%20och%20politik/d6c5414d-79f8-4b52-b525-aadbc429d1f8.pdf>

Stockholm Stad. (2014). *Budget 2015, en jämlik och hållbar stad*. Tillgänglig:

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget/Tidigare-budgetar/>

Stockholm Stad. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Budget/Arsredovisning/>

Uppsala kommun. (2014). *Inriktning, verksamhet, ekonomi 2015-2018*. Tillgänglig:

<https://www.uppsala.se/contentassets/a7197323df1f4f26853a6d30ac21e03b/ive-2015-2018-rev150330.pdf>

Uppsala kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<https://www.uppsala.se/contentassets/4496b5c7f87e42c1a1a16c9f41adeadd/arsredovisning-2015.pdf>

Västerås Stad. (2014). *Budget 2015, utblick 2016-2017*. Tillgänglig:

<http://www.vasteras.se/download/18.5e8d74b614b07e41ca6beaf/1423649642662/Västerås+stads+budget+2015.pdf>

Västerås Stad. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<http://www.vasteras.se/download/18.7c22fe6b15439b99a9ba23/1461738953189/Västerås+stads+årsredovisning+2015.pdf>

Växjö kommun. (2014). *Budget 2015 för Växjö kommun med verksamhetsplan för 2016-2017*. Tillgänglig:

http://www.vaxjo.se/upload/www.vaxjo.se/Kommunledningsförvaltningen/Ekonomikontoret/Vökommun_Budget_2015.pdf

Växjö kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

http://www.vaxjo.se/upload/www.vaxjo.se/Kommunledningsförvaltningen/Ekonomikontoret/Arsredovisning_2015_webb.pdf

Örebro kommun. (2014). *Övergripande strategier och budget för 2015 med plan för 2016-2017*. (Länk saknas, finns på förfrågan hos kommun).

Örebro kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<https://www.orebro.se/download/18.1d8f9a39155628f7384167e9/1467966328392/Årsredovisning+Örebro+kommun+2015.pdf>

Östersund kommun. (2014). *Budget 2015, flerårsplan 2016-2017*. Tillgänglig:

http://www.ostersund.se/download/18.62803b471510f3bbd182d937/1447850942860/Budget_2015.pdf

Östersund kommun. (2016). *Årsredovisning 2015*. Tillgänglig:

<http://www.ostersund.se/download/18.508c6c02154c8c83162b814f/1464770617532/Årsredovisning+2015.pdf>