



Fakulteten för ekonomi, kommunikation och IT
Företagsekonomi

Sandra Arvidsson
Anna Danielsson

Fallet Bengtsfors kommun - förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell

Företagsekonomi
C-uppsats

Termin: HT-2008
Handledare: Dan Nordin

Sammanfattning

Vårt syfte med studien var att undersöka vad som hände och vilka hinder som uppstod när förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun inte godtogs. Frågeställningarna som togs upp var; *Vilka skäl fanns i Bengtsfors kommun för att förnya resursfördelningen? Och vilka problem uppstod vid presentationen av en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun?* Den metod som användes var kvalitativ och vi intervjuade politiker och tjänstemän i Bengtsfors kommun som var med när förslaget röstades ner. Våra teorier är hämtade från svenska författare som har god insikt i den svenska förvaltningen.

Både politiker och tjänstemän i Bengtsfors kommun anser att kommunen idag har en målstyrning, men att denna inte fungerar tillfredsställande. Tjänstemännen tror att de med en ny modell ska kunna använda kommunens resurser på ett effektivare sätt och att de kommer att få bättre beslutsunderlag som leder till mindre konflikter. Att utvärderingen kan bli bättre i kommunen och att politikernas prioriteringar ska synas mer utåt mot väljarna är också fördelar som tjänstemännen pekar på. De menar också att politikerna ska kunna lägga fokus på de medel som finns istället för de pengar som kommunen inte har. Tjänstemännen har inte lyckats visa för politikerna vilka fördelar kommunen skulle vinna om modellen blev verklighet. Politikerna kan inte godta ett förslag av tjänstemännen utan att grundligt ha gått igenom det, de måste få tid att sätta sig in i hur ett automatiserat resursfördelningssystem praktiskt fungerar och hur det skulle kunna implementeras i verksamheten. De har ett ansvar utåt mot väljarna för vilka förslag som godtas. Vi anser att ett hinder mot införandet av modellen var okunnighet om vad den innebar för kommunen och det hade kunnat byggas genom bättre kommunikation mellan politiker och tjänstemän.

I vår slutsats kom vi fram till att tjänstemännen lade fram förslaget för snabbt och utan att förankra förslaget hos politikerna. Då detta förslag inte hade initierats av politikerna utan var tjänstemännens eget borde idén ha klargjorts för politikerna på ett tidigare stadium och inte när modellen redan var färdig. Politiker och tjänstemän ska veta sin roll i kommunen och inte gå över linjen för de har olika arbetsfördelningar. För att få igenom förslag i en kommun måste man följa en viss procedur.

Nyckelord: Resursfördelning, Kommunal förvaltning, Tjänstemän, Politiker

Innehåll

1.	INLEDNING	4
1.1.	PROBLEMBAKGRUND.....	4
1.2.	PROBLEMDISKUSSION.....	5
1.3.	FÖRSLAGET OM EN NY RESURSFÖRDELNINGSMODELL	5
1.4.	SYFTE.....	7
1.5.	FRÅGESTÄLLNINGAR	7
1.6.	AVGRÄNSNINGAR	7
2.	METOD	8
2.1.	UTVECKLANDET AV EN PROBLEMSTÄLLNING.....	8
2.2.	VAL AV METODANSATS	8
2.3.	VAL AV UNDERSÖKNINGSMETOD.....	9
2.4.	TILLFÖRLITLIGA OCH GILTIGA RESULTAT.....	9
2.5.	INTERVJUER.....	9
2.6.	VAL AV ORGANISATION OCH INTERVJUPERSONER.....	10
2.7.	PRESENTATION AV INTERVJUERNA.....	10
2.8.	METOD - OCH KÄLLKRITIK	11
3.	KOMMUNALLAGEN	12
4.	TEORETISKT RAMVERK	13
4.1.	POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN	13
4.2.	POLITISK ORGANISATION I KOMMUNERNA	14
4.3.	UTVECKLING I KOMMUNERNA	15
4.4.	MÅLSTYRNING	16
4.5.	DET STATLIGA ANSLAGET (UTJÄMNINGSSYSTEM).....	17
4.6.	RESURSFÖRDELNING.....	18
4.7.	AUTOMATISERAD RESURSFÖRDELNING	18
5.	BENGTSFORS KOMMUN	20
5.1.	POLITISK LEDNING	20
5.2.	DEMOGRAFISK FÖRÄNDRING I BENGTSFORS KOMMUN	21
6.	EMPIRISK REDOVISNING	23
6.1.	POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN	23
6.2.	POLITISK SAMMANSÄTTNING I KOMMUNEN.....	25
6.3.	FÖRDELNING AV RESURSER OCH KRAV PÅ UNDERLAG	25
6.4.	MÅLSTYRNING	26
6.5.	STATLIGT UTJÄMNINGSSYSTEM OCH KOMMUNALT SJÄLVSTYRE	28
6.6.	RESURSFÖRDELNING.....	29

6.7.	EN NY AUTOMATISERAD RESURSFÖRDELNINGSMODELL?	30
7.	ANALYS	32
7.1.	STYRNING I KOMMUNEN	32
7.1.1.	FÖRHÅLLET MELLAN POLITIKER OCH TJÄNSTEMÄN	32
7.1.2.	POLITISKA VISIONER OCH MÅLSÄTTNINGAR	32
7.1.3.	MÅLSTYRNING	33
7.2.	STATLIGA BIDRAG	33
7.2.1.	UTJÄMNINGSSYSTEM	33
7.2.2.	KOMMUNALT SJÄLVSTYRE	34
7.3.	AUTOMATISERAD RESURSFÖRDELNINGSMODELL	34
7.3.1.	VILKA SKÄL FINNS FÖR ATT INFÖRA EN NY MODELL.....	34
7.3.2.	HINDER FÖR INFÖRANDET AV EN NY MODELL.....	35
7.3.3.	FÖRANKRING AV EN NY MODELL	35
7.3.4.	UPPFÖLJNING	36
8.	SLUTSATSER	37
8.1.	SKÄL FÖR ATT FÖRNYA RESURSFÖRDELNINGEN.....	37
8.2.	PROBLEM SOM UPPSTOD VID PRESENTATIONEN	38
8.3.	SLUTDISKUSSION.....	39
9.	KÄLLFÖRTECKNING.....	40
BILAGA 1:	INTERVJUMALL.....	42

1. Inledning

Här beskrivs bakgrunden till vårt valda problem. Vi för en diskussion kring det aktuella ämnet samt utformar problemställning och syfte.

I Sverige tas beslut om kommunernas framtid av valda kommunpolitiker och tjänstemän som tillsammans ska skapa en bra kommun att bo i. Alla kommuner får anslag av staten som ska portioneras ut till de olika verksamheterna. I kommunallagen finns regler för hur kommunerna ska sköta sitt arbete men inom riktlinjerna beslutar kommunerna själva. Hur fördelning av resurser ska se ut i var och en av kommunerna är det upp till politiker och tjänstemän att ansvara för. Fördelningen av resurser ska uträknas av tjänstemännen efter de politiska mål som finns i kommunen. Denna fördelning av resurser är svår att följa då det finns motsättningar mellan politiker och tjänstemän i kommunerna. Det finns olika sätt att styra i en kommun och aktörerna har olika roller. I vår uppsats vill vi göra en empirisk undersökning om vilken uppfattning politikerna och tjänstemännen har om förslaget gällande en ny resursfördelningsmodell. Syftet med arbetet är att undersöka vad som händer och vilka hinder som uppstod när förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun inte godtog.

1.1. Problembakgrund

Det finns en kamp om makten i politiska organisationer där politiker och tjänstemän har olika roller. I en kommun finns en central funktions- och rolluppdelning och det är uppdelning i partier, politiska organ och tjänstemannaorgan. I kommuner fördelas rollerna på politiker och tjänstemän och detta sker eftersom organisationen är uppdelad i beslutande, politiska organ och en förvaltning som genomför besluten. (Brunsson 1981) Förväntningar och normer styr hur rollen ser ut och det är svårt att bestämma vad som är relevant. (Bäck 2000)

I den offentliga sektorn ser styrsystemet annorlunda ut i jämförelse med hur det ser ut på den privata marknaden. Denna sektor står under demokratisk kontroll vilket får som konsekvens att politikerna ersätter marknaden och representerar de värderingar de är valda för. En effekt av detta blir också att många olika viljor finns representerade i styrcentrum. (Brunsson & Jönsson 1979)

Politikerns främsta uppgift är att styra utvecklingen i kommunen. De ska ta hänsyn till de politiska ideologier som finns samt kommuninvånarnas intressen. Vid politikernas sida arbetar tjänstemän, anställda och avlönade av kommunen,

avsedda att med sin kunskap utföra arbete till kommunens bästa. Mellan dessa kategorier finns en maktkamp och en motsättning. (Brunsson & Jönsson 1979) Politikerna är folkvalda och arbetar utifrån allmänhetens förväntningar och givna vallöften. Många av politikerna sköter sitt uppdrag på fritiden och har inte sakkunskap inom alla områden där beslut tas vilket gör att de måste ha förtroende för att tjänstemännen utformar bra förslag. I kommunen finns en process för beredning av ärenden, som innebär att det är politikerna som fastställer problem och anger mål för verksamheten. Tjänstemännens uppgift är att ta fram alternativ och beskriva konsekvenserna för respektive val, sedan är det åter politikerna som väljer det, ur deras synpunkt, bästa alternativet och fastställer det. (Brunsson & Jönsson 1979)

1.2. Problemdiskussion

Enligt Sveriges kommuner och landsting (SKL) befinner sig många kommuner i en utvecklingsfas gällande resursfördelning. Regeringen fastställde år 2005 ett nytt begrepp benämnt ”God ekonomisk hushållning”. Det innebär att kommunerna nu har ett krav att sätta upp uppföljningsbara mål samt riktlinjer för sin verksamhet. (SKL, 2005) Anslagen från staten är inte längre nyckelmärkta utan kommunerna har ett självbestämmande vid fördelningen av anslagen till sina verksamheter exempelvis äldreomsorg, skola och det sociala. Fördelningen av resurser har en central roll i styrningen av en kommun. Det finns olika idéer kring tillvägagångssättet för förbättring vid resursfördelning i kommunerna. Politiker och tjänstemän ska komma överens om hur de begränsade tillgångarna ska fördelas ut till olika verksamheter i kommunen. (Klintbo et al. 2007) Tjänstemännen i Bengtsfors kommun anser att kommunen behöver utveckla sin resursfördelning, då kommunen genomgår stora demografiska förändringar, och vill införa en ny automatiserad resursfördelningsmodell. En modell arbetades fram men politikerna röstade ner förslaget. Problemet är hur de kan komma förbi de roller och hinder som finns för att nå en så bra lösning som möjligt för kommunen.

1.3. Förslaget om en ny resursfördelningsmodell

Då SKL tryckt på om att kommunerna ska förbättra sin resursfördelning gjorde tjänstemännen på kommunens ekonomiavdelning en resursfördelningsmodell som de presenterade för politikerna. Syftet med utvecklandet av en ny modell var att resurserna skulle styras till rätt ställe och att fokus skulle ligga på det som var viktigt.

Tjänstemännen i kommunen menade att den nuvarande ekonomiprocesen hade brister, bland annat kunde de inte se vad de fick för pengarna och de demografiska förändringarna påverkade inte budgeten. De ansåg också att det inte gick att utläsa om kommunen, ur ett kommungemensamt perspektiv, gjorde rätt prioriteringar.

Med dessa brister i åtanke skapades en ny modell som uppfyllde fler krav på information, exempelvis skulle informationen vara mer mätbar för att olika avdelningar skulle kunna jämföras. Samtidigt ville de att fördelningen av medel skulle tydliggöras. Den största förändringen jämfört med tidigare modell är att det nya förslaget innehåller en anpassning till kommunens demografiska utveckling och att budgetunderlaget blir mer faktabaserat. Den föreslagna ekonomiprocesen menar tjänstemännen har en rad fördelar;

- Ökad förståelse för beslut
- Befolknings – och demografiförändringar får genomslag per automatik
- Bättre helhetssyn på kommunens totala budget
- Tydliggör politiska prioriteringar

Tjänstemännen menar också att kommunfullmäktige istället skulle kunna lägga mer energi på vilka prioriteringar, mål samt politiska frågor som de vill arbeta med och inte vara upptagna med detaljer i periferin. Modellen skulle också, enligt kommunens tjänstemän, leda till ett bättre beslutsunderlag och mer makt, eller möjligheter, för fullmäktige att göra kommunövergripande prioriteringar.

Den nya automatiserade resursfördelningsmodellen:

”Exi- stens- Berättig- ande”	Övriga Bas- funktioner	Åtagan- den	Bidrag, Stöd föreningar	Resurs För delning	Buffert	Lokal Kostnader	Politiska Priorite- ringar	Resultat 1,5 %
Basfunktioner som finns i en självständig kommun ex. kom-munchef, planerare	Basfunktioner som inte är tvingande enligt lag eller för ”existens-berättigande” och som ej är knutna till verksamheter som resurs-fördelas. T ex personalsekreterare.	Externa åtaganden exempelvis Stenebyskolan, Dals-landska-nal.	T ex ”evenemang och byalag” samt före-ningsbidrag och aktivi-tetsstöd.	Hel resursför-delning: Förskola Grundskola Gymnasium Äldreomsorg Måltidsservice Resursfördel-ning normal-budget: IFO LSS Särskola Barn med särskilda behov.	IFO LSS Särskola Barn med särskilda behov Industri-fastighe-ter	Driftskost-nader för verksam-hetsanknut-na lokaler inkl. av-skrivningar som särre-dovisas. KF-beslut om under-hållspeng per kva-dratmeter verksam-hetslokaler.	Satsnings-områden inkl. speciella satsningar inom ”resurs-fördel-ningsom-råde”	Mini-minivå

1.4.Syfte

Syftet med studien är att undersöka vad som hände och vilka hinder som uppstod när förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun inte godtogs av politikerna.

1.5.Frågeställningar

- Vilka skäl fanns i Bengtsfors kommun för att förnya resursfördelningsmodellen?
- Vilka problem uppstod vid presentationen av en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun?

1.6.Avgränsningar

Vi valde att undersöka en kommun för att få ett djup i undersökningen istället för bredd. Vår undersökning om Bengtsfors kommun koncentrerades på ett specifikt problem om införandet av en automatiserad resursfördelningsmodell. Genom att intervjua några av aktörerna kan vi se hur samspelet mellan politiker och tjänstemän i kommunen fungerar, vilken uppfattning de har om fallet samt om det finns några konflikter mellan dem. Tids- och arbetsbegränsning gör att vi inte kan göra fler intervjuer då de ger mycket ostrukturerad information som ska analyseras. (Jacobsen 2002)

2. Metod

Här beskrivs hur vi vetenskapligt gått till väga för att kunna besvara uppsatsens frågeställningar och syfte.

Avsikten med uppsatsen är att få en djupare insikt i varför det inte gick att införa en automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun. För att få reda på hur det faktiskt förhöll sig krävs en empirisk undersökning vars syfte är att skaffa fram ny kunskap. (Jacobsen 2002)

Våra empiriska studier har kompletterats med litteratur om politisk styrning, förvaltning och resursfördelning. Våra teorier är mestadels hämtade från svenska forskare som har god insikt hur de svenska förvaltningarna fungerar och som är flitigt refererade av andra. Visst material är hämtat från internet då vi inte hittat något tryckt material. Dessa sidor har vi bedömt ha hög tillförlitlighet.

2.1. Utvecklandet av en problemställning

Vår problemställning är av beskrivande karaktär då vi koncentrerar oss på att beskriva och undersöka vad som hände när förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell inte godtogs av politikerna i Bengtsfors kommun. Det finns även inslag av förklarande natur eftersom vårt mål är att förstå situationen i kommunen. (Jacobsen 2002)

2.2. Val av metodansats

Undersökningen behöver en öppen diskussion mellan intervjuaren och uppgiftslämnaren och vi anser en kvalitativ metod vara lämpligast. Att kunna ställa följdfrågor och ha en öppen dialog är viktigt för att få en bra uppfattning om det problem vi undersöker. Vår datainsamling är en kombination av induktiva och deduktiva inslag då vi under arbetets gång växlat mellan att gå från teori till verklighet och att gå från empiri till teori.

Vårt val av denna metodansats gör att vi kan vara flexibla och skapa problemställningar efter att vår kunskap i ämnet utvecklas. Denna metod sägs vara öppen då den som undersöks kan beskriva med egna ord och intervjuaren har mindre möjlighet att styra svaren i en viss riktning. Detta tar fram åsikter och personliga tolkningar. (Jacobsen 2002)

2.3. Val av undersökningsmetod

Det ideala vore om undersökningen hade både djup och bredd, det vill säga var både intensiv och extensiv. (Jacobsen 2002) På grund av begränsade resurser och med tanke på att vi valt en explorativ problemställning, väljer vi en intensiv undersökningsmetod. Den kännetecknas genom att den har många variabler men få enheter. Vi hoppas att vi med detta val kan få en heltäckande beskrivning av vårt problem.

Vi har i detta arbete valt att göra en fallstudie av Bengtsfors kommun. I en fallstudie studeras ett eller några komplexa fenomen ur en mängd olika avseenden. (Gummesson 2004)

2.4. Tillförlitliga och giltiga resultat

Två grundläggande krav ställs på insamlandet av empiri, den ska ha validitet och reliabilitet. Validitet (giltighet och relevans) innebär att man faktiskt mäter det man vill ska mätas och att det som mäts kan överföras på andra. Detta benämns intern och extern validitet. Vår undersökning är av hög intern validitet, då vi anser att det vi mätt är relevant. Ändå medför valet av en kvalitativ metod att resultatet av undersökningen har en något lägre extern validitet. Dock tror vi att det skulle kunna gå att generalisera undersökningen på kommuner som är liknande Bengtsfors kommun i sin struktur. Ett andra krav är att empirin ska vara pålitlig och trovärdig, ha reliabilitet, det ska kunna gå att lita på att vad som står är sant och att undersökningen har genomförts på ett riktigt sätt. Vi anser att vår undersökning har genomförts på ett riktigt sätt men då vi använt öppna intervjuer med intervjupersonernas egna åsikter och tolkningar kan den ha en mindre reliabilitet. (Jacobsen 2002)

2.5. Intervjuer

Som empiriinsamlingsmetod valde vi att göra personliga intervjuer. Till hjälp för att göra intervjuerna läste vi boken ”Som man frågar får man svar” av Bengt-Erik Andersson (1994), en introduktion i intervju- och enkätteknik. Inom den kvalitativa metodansatsen använde vi oss av både öppna individuella intervjuer med tjänstemännen och en öppen gruppintervju med politikerna. Den öppna intervjun lämpar sig då få enheter undersöks och man vill ha fram den enskilde personens åsikter. Denna insamlingsmetod anser vi vara lämplig då det är få enheter som undersöks och vi vill kunna ta fram åsikter och inställningar hos de intervjuade. Undersökningen är uppbyggd runt hur de intervjuade tolkar och uppfattar förslaget om en ny resursfördelningsmodell. (Jacobsen 2002) Anled-

ningen till att vi intervjuade de båda politikerna tillsammans var att de var av olika politisk tillhörighet och vi trodde att deras politiska åsikter skulle gå isär och på så sätt skapa ett större diskussionsunderlag.

Intervjuerna genomfördes ansikte mot ansikte då vi tyckte det var viktigt att få en personlig kontakt med våra intervjuobjekt. Vi gjorde också valet att göra intervjuerna delvis strukturerade vilket innebar att det fanns en intervjumall (se bilaga 1) med på förhand bestämda frågor men där svaren var helt öppna. Anledningen till detta förfarande var att vi riskerade att helt komma från ämnet om det inte på förhand drogs några riktlinjer för vad vi ville vidröra. (Andersson 1994)

De personer vi valde att intervjua visste på förhand vad syftet med intervjun var, men fick inga konkreta frågor tilldelade innan intervjutillfället. Under intervjuerna spelade vi in vad som sades för att inte gå miste om värdefull information, detta skedde efter godkännande av de medverkande. (Andersson 1994)

2.6. Val av organisation och intervjupersoner

Vårt val av Bengtsfors kommun som undersökningsobjekt grundar sig i att det fanns ett förslag om att införa en ny resursfördelningsmodell. Detta förslag godtogs inte av den styrande politiska makten och vi ville undersöka vad som hände och vilka hinder som uppstod.

De vi valde att intervjua var politiker och tjänstmän insatta i förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell. Genom detta val begränsades antalet lämpliga politiker då det var få som var kunniga på området. Våra intervjupersoner är alla på höga positioner inom den kommunala organisationen och har god kunskap om hur den kommunala verksamheten fungerar.

Följande personer, verksamma inom Bengtsfors kommun, intervjuades:

Per Eriksson(s), Kommunstyrelsens ordförande

Jan Leander (fp), Kommunfullmäktiges ordförande

Sten-Inge Lilja, Ekonomichef

Katrin Thoor, Controller

2.7. Presentation av intervjuerna

Intervjuerna är nerkortade då hela materialet hade blivit för omfattande. Intervjuerna redovisas i empiridelen där vi valt att presentera dem under rubriker. Politikernas åsikt klagörs först och därefter kommer tjänstemännens tankar om samma ämne.

2.8. Metod - och källkritik

Genom de metodval som gjordes hoppades vi uppnå diskussioner och få fram åsikter runt ämnet samt undersöka vad som hände samt vilka hinder som uppstod när förslaget om en ny resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun inte godtogs. Hade vi haft mer resurser till vårt förfogande hade den empiriska undersökningen blivit mer omfattande och resultatet hade fått en större extern validitet. Ytterligare en nackdel med vårt val av en kvalitativ undersökning är att den stora mängden material från intervjuer kan vara svår att tolka objektivt då vi alla bär på förutfattade meningar. (Jacobsen 2002) Viss litteratur vi tagit del av är gammal och skrevs redan i slutet av 70-talet, vår bedömning är ändå att informationen i detta material är tillförlitlig då problemen är aktuella än idag och många författare fortfarande refererar till dessa böcker.

3. Kommunallagen

Här presenteras kort den lag som ligger till grund för den kommunala styrningen.

Kommunallagens syfte är att ge generella stadganden och fungerar som en ramlag. Lagen innehåller regler om kommunernas indelning, befogenheter, organisation och styrelse. Beslutsordningen för fullmäktige och styrelse är ganska utförligt beskriven i lagen och det ger kommunerna friare bestämmande rätt över sina nämnder. Kommunallagen kompletteras av andra lagar. (Peterson 2006)

Regeringen har fastställt ett nytt begrepp för kommunerna, ”God ekonomisk hushållning”, som innebär att de på ett effektivt sätt och till rätt ändamål ska utnyttja de resurser som de har till förfogande. Det finns krav på att kommunerna ska sätta upp mål och riktlinjer för sin verksamhet. Kommunerna ska bli bättre på att sätta upp tydliga och uppföljningsbara mål med indikatorer som kan mätas. Tydliga mål och riktlinjer tillsammans med utvärdering är viktiga politiska verktyg som visar kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Enligt kommunallagen får kommunerna själva bestämma väg för hur de ska utveckla mål och riktlinjer. (SKL 2005)

Nedan beskrivs några av förändringar i kommunallagen (1990:900) som vi anser är av betydelse för uppsatsen. Dessa fick genomslag år 2005.

Sedan tidigare: Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Tillägg: Undantag får göras i budgeten om det finns synnerliga skäl.

För **verksamheten skall anges mål och riktlinjer** som är av betydelse för en **god ekonomisk hushållning**.

För ekonomin skall anges de **finansiella mål** som är av betydelse för en **god ekonomisk hushållning**.

Sedan tidigare: Budgeten skall innehålla en plan för ekonomin de kommande tre åren, varav budgetåret är det första.

Tillägg: Planen skall innehålla finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Förändringar i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. (Sveriges Kommuner och Landsting 2005)

4. Teoretiskt ramverk

I vår teoridel vill vi ge läsaren förståelse till det aktuella problemet.

4.1. Politiker och tjänstemän

Kvalifikationerna för politiker och tjänstemän är olika när det gäller arbetets förutsättningar inom kommunen. Politikerna är valda av folket och vill inte riskera väljarnas förtroende genom att gå emot vallöften och politisk ideologi. Besluten som fattas måste vara i linje med vad som lovats, annars riskerar politikern att inte få förnyat förtroende hos sina väljare. Tjänstemannen har däremot en mycket friare roll i och med sin anställning, det leder till att han kan vara mer riskbenägen och inte behöver rätta sig efter vad som tidigare gjorts. Tjänstemännen har möjlighet att använda sig av tidigare kunskaper och erfarenheter för att skapa den bästa lösningen på ett problem. (Brunsson 1981)

I kommunen ska resursfördelningen genomföras i enlighet med politiska prioriteringar. Politikerna klargör problemen och riktlinjerna för organisationen, tjänstemännen tar sedan fram handlingsalternativ med konsekvenser beskrivna för varje val. När detta är gjort kan politikerna fatta ett rationellt beslut som sedan de olika förvaltningarna kan verkställa. Enligt Brunsson (1981) finns inte detta samspel mellan politiker och tjänstemän i någon kommun.

Politikerna och tjänstemännen har skilda roller i den kommunala förvaltningsprocessen. Politikernas första uppgift är att genom politik formulera ett problem som sedan tjänstemännen ska arbeta med. (Brunsson & Jönsson 1979) Utifrån dessa problem arbetar tjänstemännen vidare med att utforma olika förslag som politikerna sedan granskar och arbetar med. Då politikerna beslutat hur ärendet eller problemet ska hanteras vidtar tjänstemännen åtgärder. (Lundquist 1992)

Politikerna har också till uppgift att planera hur hushållning av kommunens resurser ska ske och sedan genom en budgetprocess översätta sina finansiella resurser till mänskliga ändamål. Budgetprocessen kan ses som ett ställningstagande inför framtiden och är den del av det politiska arbetet som främst färgas av politikernas partifärg. Tjänstemännen ska sedan lägga fram rapporter som visar utfallet av en viss åtgärd. Uppföljning av resultatet är politikernas uppgift, generellt går det att säga att resultatuppföljning är ganska dåligt skött i den offentliga sektorn. (Brunsson & Jönsson 1979)

Det blir också allt vanligare att tjänstemän i första läget agerar på eget bevåg, utformar egna förslag och kommer med nya idéer. (Lundquist 1992)

Montin (2007) menar att det finns tre olika bilder av den faktiska relationen mellan politiker och chefstjänstemän:

- De kommunala chefernas roll är tämligen politisk. Tjänstemännen tolkar i många fall vad politikerna har beslutat, i detta kan de lägga in egna tolkningar vilket kan innebära att beslutet blir deras.
- Cheferna handleder de beslutande politikerna. Förvaltningscheferna bestämmer vilka frågor som ska föras upp på den politiska dagordningen.
- Många strategiska frågor behandlas utan politikernas inblandning.

Relationen mellan tjänstemännen och politikerna kan sammanfattas som att politikerna i många fall befinner sig i underläge gentemot förvaltningscheferna. Trots att det ofta är på detta sätt förutsätts det att det finns ett ömsesidigt beroende trots de olika positionerna. För att en kommun ska fungera tillfredsställande bör det finnas ett konstruktivt samspel mellan politiker och tjänstemän. (Blom 1994)

Enligt Brunsson (1981) finns det olika roller som spelas av de olika aktörerna i en kommun:

Saklighetsrollen = dessa aktörer bör ha mycket kunskap och tid vilket politiker oftast inte har utan denna roll innehavs oftare av tjänstemän. De ska vara eniga om vad som är ”sakligt” vid bedömning av förslag.

Sändarrollen = i små kommuner är ofta båda parter sändare då politikerna snabbare bildar sig en uppfattning om problemen och känner till förhållanden bättre. Detta leder till att båda parter utarbetar förslag till lösningar utan att lyssna till den andre. Konsekvensen blir att inget förslag granskas.

Ljyssnarmodellen = det är ofta tjänstemännen som ikläder sig denna roll, då de måste avlyssna vad politikernas avsikter är. De lägger fram utkast som sen politikerna reagerar på vilket gör att de kan gå vidare och till slut få fram ett färdigt förslag. (Brunsson 1981)

4.2. Politisk organisation i kommunerna

Högst upp i den politiska hierarkin finns kommunfullmäktige som tillsätts av folket genom val och är den beslutande församlingen. I många fall idag är det dock så att flertal ärenden beslutas i nämnder och förvaltningar. (Montin 2007)

Under det senaste decenniet har politiken professionaliserats, fler har politiken som yrke vilket leder till att antalet fritidspolitiker minskar. Detta kan bero på att det ställs allt större krav på politikerna och att tidsomfattningen har ökat.

Tjänstemännens allt större betydelse och deras vilja att fatta beslut leder till att betydelsen av fritidspolitiker urholkas. (Montin 2007)

"Hälften av de förtroendevalda menar att deras roll i beslutsfattandet oftast begränsas till granskning av tjänstemännens förslag". (SOU 2001:48)

Detta har också lett till en förskjutning av relationen mellan makt och ansvar, politikerna har fortfarande det yttersta ansvaret inför kommunens invånare men användningen av resurserna, de ekonomiska medlen, flyttats till resultatenheter. Många politiker menar att de politiska prioriteringarna är viktiga men att det svårt att genomföra dem. Detta beror främst på att de många gånger är obenäga att ställa olika behov mot varandra. (Montin 2007)

Då den kommunala verksamheten blivit mer komplex har nya styrsystem, främst resultat- och målstyrning, införts för att politiskt kunna styra och samordna organisationen. (Montin 2007)

4.3. Utveckling i kommunerna

Kommunerna svarar tillsammans med landstingen för de flesta offentliga tjänsterna i landet. Regeringsformen ger egentligen inga klara direktiv till vad kommunen får bestämma om och inte heller hur de ska göra. (Wetterberg 2004)

1993 förändrades statens sätt att tilldela kommunerna pengar. Staten slopade de nyckelmärkta statsbidragen och kommunerna fick istället en totalsumma som efter egna prioriteringar delades ut till de olika kommunala verksamheterna. (Grimlund et al. 1997) Trots detta visade en undersökning som gjordes i slutet av 90-talet att över hälften av de förtroendevalda i kommunerna tyckte att staten lade sig i den kommunala verksamheten för mycket. Kritiken var främst ett missnöje mot att staten ökade det kommunala verksamhetsområdet men att anslagen inte ökade i samma takt. (Montin 2007)

Friheten för kommunerna att agera självständigt har under de senaste decennierna ökat. Staten har inte längre avsikt att anvisa för kommunerna hur de ska agera i vissa frågor utan utformar istället mål där kommunerna själva ansvarar för att de uppfylls. Dessa mål regleras huvudsakligen i lagar och förordningar. Styrningen från statens sida varierar dock inom olika verksamhetsområden. (Montin 2007) Många av de uppgifter som åligger en kommun är sådana som staten har beslutat att de ska tillhandahålla till exempel skola och sjukvård. Hur detta sedan utformas är mycket upp till kommunen själv. (Wetterberg 2004)

Då kommunerna hela tiden utvecklas förändras förhållandet mellan aktörerna i kommunen. Montin (2007) trycker främst på tre teorier rörande förändringar i förhållandet mellan politiker och tjänstemän. Första teorin menar att tjänstemännens politiska betydelse ökar då det finns en oklarhet bland politikerna vad

de vill åstadkomma, denna osäkerhet kan tjänstemannen utnyttja och istället styra verksamheten mot sina egna värderingar och mål. Den andra teorin bygger på att de förtroendevalda stärkt sin ställning medan den tredje teorin menar att utvecklingen leder till ett konstruktivt samspel mellan politiker och tjänstemän.

4.4. Målstyrning

Målstyrning har sitt ursprung i det privata näringslivet och styrmetoden skiljer på mål och medel, vilket inte stämmer in i den politiska världen där man diskuterar ärenden, alternativ och resurser samtidigt. I ett företag är ledningen ofta enig om målet, att tjäna pengar, men i en kommun är det fullmäktige som ska besluta om målet och fullmäktige består av politiker från olika partier som har olika åsikt om vad målet är. (Peterson 2006)

Begreppet målstyrning används som ett samlingsnamn för att styra verksamhet och är en viktig del av strävan mot decentralisering. (Philgren & Svensson 1989) Genom målstyrning ska den politiska makten stärkas då politikerna ska utforma mål för kommunen och sedan utvärdera verksamheten. På detta sätt ska politikerna mer styra de politiska prioriteringarna men mindre om utförandet och val av medel som då blir tjänstemännens arbete. Politikerna bör inte lägga sig i detaljer utan utforma mål, detta kan innebära en konflikt gentemot väljarna som tycker att vissa detaljer är viktiga. Om politikerna inte ser på detaljer utan engagerar sig i hur man kan uppnå målen med de resurser som finns skapas en risk att de utformar stora, utsvävande mål som tjänstemännen ska verkställa. Detta kan leda till politiker som lever i luftslott. Om politiker har en målstyrning och därigenom ger upp detaljstyrningen är det viktigt att de följer upp dessa mål för att behålla sin makt. (Mattson 2000)

Det finns kritik mot målstyrningen, organisationsforskaren Björn Rombach framför skäl som;

- Politikerna sätter ofta oklara mål som gör det svårt att mäta resultatet. De oprecisa målen gör det svårt för personalen att veta vad de förväntas göra, metodens effekter blir då osäkra.
- Det är tjänstemän som vill byta den formella budgetstyrningen till målstyrning. Politiskt sett är det fel metod då politiker fokuserar på medel snarare än resultat. De påverkar genom att ta detaljbeslut, titta på resurser och intressera sig för verkligheten. (Peterson 2006)

Enligt Montin (2007) förekommer, trots kritiken, målstyrning i många av Sveriges kommuner. Utvecklingen har gått mot att kommunen formar egna mål och utför kvalitetsmätningar i enskilda verksamheter. Den statliga tillsynen av hur kommunen målstyrt sin verksamhet har varit svag och lågprioriterad. En kommitté som ansvarade för att utreda hur målstyrningen fungerade menade att den statliga styrningen skulle behöva bli mer effektiv och tydligare för att styrningen skulle nå de önskade effekterna. (Montin 2007)

I åtskilliga kommuner styrs resurserna istället efter budget. Montin (2007) menar att beslut om budget är politikernas viktigaste styrinstrument.

Budgetarbetet är en mycket viktig del av den politiska processen både rituellt och ur en maktsynvinkel. Även om budgeten många gånger är beslutad på förhand eller i ett informellt sammanhang spelar den stor roll för organisationen. (Lundquist 1992)

4.5. Det statliga anslaget (utjämningsystem)

Tidigare gav staten anslag till kommunerna som var specialdestinerade till exempelvis skola, barnomsorg och äldreomsorg. Med dessa bidrag följde ofta villkor för hur verksamhetens målsättning och utformning skulle se ut. För att öka det kommunala självstyret har många av de specialdestinerade bidragen ersatts med en totalsumma pengar. Med denna nya metod hoppades staten att kommunerna skulle bli mer effektiva då de fick större handlingsfrihet vid utformning och prioritering av verksamheterna. Omläggningen av statsbidragen, som regeringen antog 1992, var i tre delar:

- 1) Bidrag för att utjämna skatteintäkter till en generell nivå.
- 2) Ökar eller minskar föregående bidrag beroende på kommunernas strukturella förhållanden avseende åldersstruktur, social struktur, glesbygd/tätortsgrad och klimat.
- 3) Ett tillägg för befolkningsminskning. (Peterson 2006)

Ett nytt modifierat statsbidrags- och utjämningsystem kom 1996 och syftade till att ge kommunerna jämgoda förutsättningar till invånarnas välfärd. (Brasch et al. 1996) Systemet byggde dels på att rika kommuner med hög skattekraft fick betala en utjämningsavgift till staten och de kommuner som hade en låg skattekraft fick ett bidrag från staten. Meningen var att de båda systemen skulle uppgå till samma summa och statsbudgeten i stort skulle bli oförändrad. (Peterson 2006) Den andra delen var en kostnadsutjämnning som tog hänsyn till behovet av en viss kommunal verksamhet och vad kommunen hade för utgifter för att kunna producera denna. Systemet skulle alltså ta hänsyn till kommunernas

strukturella skillnader. Även i detta system skulle bidragen till ogynnsamma kommuner vara lika stora som de avgifter gynnsamma kommuner betalade. (Brasch et al. 1996)

Systemet var komplext och krävde omfattande beräkningsunderlag så ett nytt system infördes år 2005. Det nya systemet innehöll fem nya utjämningsdelar för kommunen: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införande-bidrag och regleringspost. Grundtanken med systemet var att det skulle ge likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommunerna. Nu finns det fler kommuner som får bidrag av staten än de som betalar in så staten får lägga emellan det som saknas för att skapa en balans åt hela Sverige. På senare tid har en del riktade bidrag kommit tillbaka, främst till skola, vård och sysselsättning. (Peterson 2006)

4.6. Resursfördelning

Hur resurserna fördelas inom kommunen är en central fråga. Fördelningen har sin utgångspunkt i politiska prioriteringar, medborgarnas behov samt lagens krav. Utifrån de grundläggande reglerna i kommunallagen är det viktigt att alla medborgare behandlas på ett likvärdigt sätt. Utöver det grundläggande kravet kan resurserna styras efter uppsatta mål och politiska prioriteringar.

Resursfördelning är en process som sträcker sig från politiska prioriteringar, behandling av relevant underlag, beslut samt uppföljning av resurstilldelningen. För att få till stånd en fungerande modell för resursfördelning är det viktigt med planering. Det är viktigt att alla berörda politiker och tjänstemän arbetar utifrån en gemensam plattform och att det finns tydliga och samstämmiga meningar om hur kommunen ska utvecklas. Genom att på ett tidigt stadium diskutera behovet av strukturella förändringar kan frågor om resursfördelning få en större långsiktighet och tydlighet.

Kraven på en fungerande resursfördelningen kan sammanfattas i tre delar; den ska bidra till god hushållning av resurser, ämnar underlätta prioriteringar för de förtroendevalda samt skapa legitimitet och ansvarskänsla i organisationen. (Klintbo et al. 2007)

4.7. Automatiserad resursfördelning

Kommunens behov måste ligga till grund för resursfördelningen. Den framarbetade modellen bör vara rättvisande och ge en bra prognos hur kommunen kommer att förändras demografiskt utifrån en beräknad befolkningsmodell. Faktorer som är viktiga att ta hänsyn till vid införandet av en resursfördelningsmodell är hur förändringar inom olika åldersgrupper ser ut och hur man

ska kunna möta förändringar i omvärlden. En viktig utgångspunkt i arbetet med en ny modell är att möta det framtida behovet på ett bra sätt. Modellen måste ha en viss flexibilitet för att möta omvärldsförändringar till exempel förändring av det allmänna konjunkturläget, ändringar i gällande lagstiftning, utveckling av kommunens interna mål eller nya direktiv från myndigheter.

Uppföljning ska vara ett naturligt moment då modellen kan komma behöva justeras, exempelvis kan befolkningstrenden skilja sig från den beräknade kurvan då inflyttningen till kommunen blir högre eller lägre än normalt. En väl fungerande resursfördelningsmodell är beroende av en god uppföljning. Genom uppföljningen ökar tillförlitligheten i modellen och de politiska prioriteringarna tydliggörs för medborgarna. Redovisningen är en naturlig del i uppföljningen men det bör också följas upp om de olika enheterna klarat av att utföra de tilldelade uppgifterna. En fråga som man bör ställa sig är ”Har verksamheten genomförts i den omfattning som resursfördelningen bygger på?”. Hur uppföljningen redovisas skiljer i kommunerna beroende på styrning och rutiner, ofta görs det på nämndnivå tätare uppföljning än vad som krävs av kommunfullmäktige. Normalt är att resursfördelningen tar ett långsiktigt perspektiv. Genom att se hur den demografiska strukturen förändras på sikt kan också det framtida behovet av resurser anpassas och säkerställas i god tid. Att tidigt lägga om fördelningarna av resurser underlättar planeringen.

En fördel med ett välkänt och förankrat resursfördelningsystem är att det ökar ansvarstagandet hos de medverkande parterna. Det är också viktigt att skapa ett svängrum för dialog där både politiker och tjänstemän kan argumentera om hur och varför resurserna bör tilldelas på ett visst sätt. Transparensen, att göra besluten synliga och begripliga, hjälper till att försvara och förklara en viss fördelning. Det kan också öka medborgarnas förståelse till hur resurserna fördelas.

Resursfördelningen bör inte göras alltför snäv utan det kan vara bra att ha något slags bufferttänkande. Ofta uppkommer oförutsedda utgifter som måste hantearas omedelbart. (Klintbo et al. 2007)

5. Bengtsfors kommun

Här presenteras kommunen kort. Vi vill att detta kapitel ska ge läsaren en uppfattning om hur kommunen utvecklats och ser ut idag, samt ge en större förståelse till den rådande situationen.

Bengtsfors kommun är en av fem kommuner i Dalsland och har knappt 10 000 invånare. Kommunen bildades 1971 genom en sammanslagning av fyra administrativa områden i norra Dalsland och folkmängden var då 12000. Idag avbefolkas kommunen i långsam takt och tappar varje år cirka 100 invånare. Detta beror främst på att födelsenettet är negativt. Antal anställda kommunarbetare var 708 stycken år 2007.

Kommunens finansiella resultat har sedan 2003 varit svagt positivt och överskottet har varierat mellan 8,0 till 0,2 miljoner kronor. Senaste resultatet (2007) visade ett överskott på 0,3 miljoner kronor. (bengtsfors.se 2008)

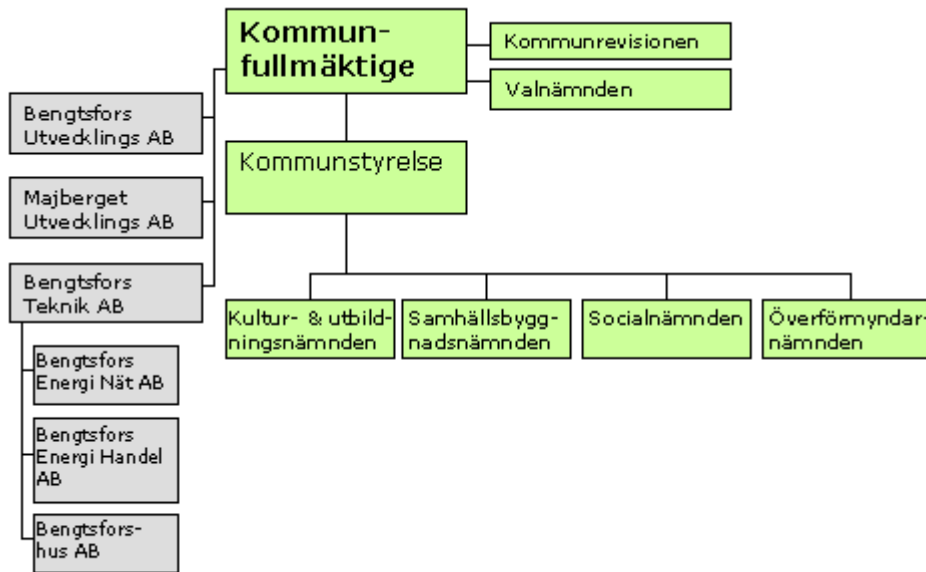
5.1. Politisk ledning

Bengtsfors kommun är demokratiskt styrd vilket innebär att huvudansvaret för den kommunala verksamheten ligger hos de förtroendevalda politikerna. Genom lagar och regler är det regering och riksdag som bestämmer vad en kommun ska göra, dessa uppgifter finns i kommunallagen samt i speciallagstiftningar. Utöver detta tillämpas kommunalt självstyre vilket ger den lokala medborgaren möjlighet att påverka beslut. Det högsta beslutande organet i kommunen är kommunfullmäktige, här fattas de övergripande besluten om kommunens verksamheter. Kommunstyrelsen kan ses som ”regering” och ser till att de olika verksamheterna styrs mot fullmäktiges mål. De har också till uppgift att förbereda ärenden samt verkställa beslut tagna i fullmäktige.

Efter valet 2006 bildade de borgliga partierna en majoritet med centerpartiet i spetsen, nuvarande mandatfördelning i kommunen ser ut som följer:

Socialdemokraterna	14
Centerpartiet	6
Folkpartiet	3
Moderaterna	6
Kristdemokraterna	3
Vänsterpartiet	2
Välfärdspartiet	1

Organisationsschema över den kommunala ledningen i Bengtsfors kommun:



(bengtsfors.se 2008)

Under 2003-2004 skapades Vision 2014 vilket är en utveckling - och kommunikationsstrategi som Bengtsfors kommun nu arbetar efter. Denna vision skapades efter att kommunen under 2002 drabbats av stora företagsnedläggningar och behövde ett nytt sätt att tänka och agera. Målet är att genom samarbete och utveckling skapa förnyad livskraft i kommunen. Strategin visar de ambitioner kommunen har och innehåller även planer på hur de ska genomföras. Visionen omfattar:

Entreprenörskap

Dialog

Tillväxt

Utbildning

Närhet

Service

Hållbarhet

(Vision 2014 Bengtsfors kommun)

5.2. Demografisk förändring i Bengtsfors kommun

De demografiska förändringarna ser olika ut i landets kommuner. Det finns en regionalt snedfördelad tillväxt där glesbygdskommunerna minskar snabbast i invånarantal på grund av födelseunderskott. Dessutom flyttar fler invånare från glesbygden än flyttar till den. (Westholm et al. 2004)

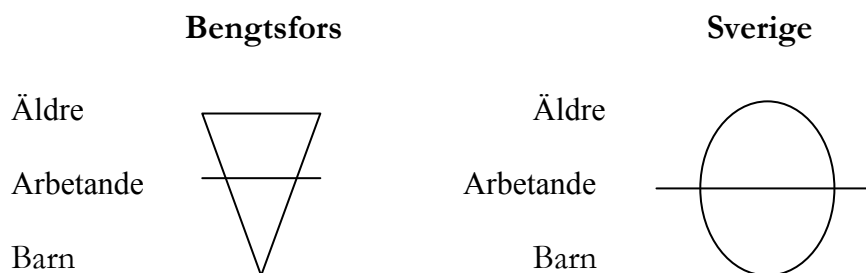
”Den ojämna demografiska utvecklingen medverkar till att kommunernas problem och möjligheter varierar alltmer. Denna utveckling, och de ökande regionala skillnaderna, gör att kommunerna befinner sig i alltmer olikartade situationer med olika åldersstruktur och flyttmönster. Deras strategier ifråga om kommunsamarbeten varierar därför och kommer sannolikt att variera alltmer. Medan vissa kommuner måste agera defensivt och krympa kostymen genom samarbete kan andra genom samma metod uppnå handlingskraft och förnyelse. Kanske kan man tala om ett framväxande asymmetriskt kommunsystem som är olika organiserat i olika delar av landet och anpassat till lokala och regionala förhållanden.” (Westholm et al. 2004, s.78)

Bengtsfors är en avbefolkningskommun och har under de senaste åren stadigt minskat i invånarantal. Generellt i Sverige kan sägas att de som är mest flyttbenägna är unga kvinnor i fertil ålder som flyttar till storstäder. Detta leder till att deras barn föds i storstäder vilket gör att det föds mindre barn i glesbygdskommunerna när kvinnorna flyttar ut. Man kan se att flyttströmmarna går från mindre kommuner till de större. (Westholm et al. 2004)

I Bengtsfors är det främst ungdomar mellan 20-30 år som flyttar ut till större städer för att läsa vidare samtidigt som det är 60-åringar som flyttar till kommunen.

Tjänstemännen i Bengtsfors ser också problem med att så många jobbar i Norge då inkomsten för kommunen i form av kommunalskatten blir mindre. Små kommuner har redan idag problem med att kommunalskatten tenderar att bli hög. De demografiska förändringarna är ändå Bengtsfors största problem då antalet födda minskar och de äldre (+80 år) ökar. Då många ungdomar flyttar för att läsa vidare och sen inte kommer tillbaka i samma utsträckning försvinner en stor andel barnfödande kvinnor. I Bengtsfors ser demografin ut som en upp- och nervänd pyramid medans den i hela landet är rund.

Demografin:



(Ovanstående upplysningar har vi fått av tjänstemännen i Bengtsfors kommun.)

6. Empirisk redovisning

Nedanföör kan man utläsa resultatet av våra intervjuer med politiker och tjänstemän i Bengtsfors kommun. Det är deras åsikter och svar på våra frågor som redovisas här. Politikernas åsikt presenteras först därefter kommer tjänstemännens tankar om samma ämne.

6.1. Politiker och tjänstemän

Politikerna i Bengtsfors anser att idealet vid kommunikationen mellan politiker och tjänstemän sker när tjänstemännen anar vad politikerna vill. Finns inte en tydlig politisk prioritering, blir det oro hos tjänstemännen. Om kommunikationen inte är klar kan det hända att tjänstemän driver egna frågor eller lägger sig platt ner då de inte vet vad de ska göra.

”Fast vi i Bengtsfors haft en turbulent tid har vi i det stora hela varit överens om hur kommunen ska skötas.”

Vid frågan om arbetsfördelning tycker politikerna att det ligger i tjänstemännens uppdrag att komma med förslag som kan förbättra styrningen. Detta ställer sig politikerna även positiva till. När tjänstemännen kommer med egna förslag måste de se till att det är väl förankrat hos politikerna före ett fullmäktigemöte annars vet inte politikerna hur de ska förhålla sig till det. I frågor angående ekonomi tar politikerna gärna hjälp av kommunens tjänstemän då de inte har stort eget kunnande i frågorna. *”Kommer Sten-Inge eller Katrin med ett förslag så är vi politiker ganska så lyssnande och tar till oss av vad de säger”.*

Vid större frågor använder sig politikerna av lyssnarmodellen, en idealmodell där tjänstemännen tänker ut politikernas intentioner och lägger fram förslag. Vid en mindre fråga är risken, eller chansen, större att politikern själv är insatt i frågan. Och om någon politiker själv jobbar eller känner någon som arbetar i den kommunala verksamheten och har detaljkunskap om ett område så kanske denne politiker tycker sig veta hur det ska vara. Politikern har ett färdigt förslag i huvudet som leder till att han inte är särskilt påverkkningsbar, vilket gör att det istället finns en sändarroll från båda sidor.

De eventuella konflikter som finns mellan politiker och tjänstemän kan uppkomma om exempelvis en politiker har alltför djärva visioner eller om en tjänsteman suttit för länge på sin plats och inte är öppen för förändringar. Konsekvensen av dessa konflikter kan ytterst bli att tjänstemannen säger upp sig om han känner sig motarbetad. Eller att det fattas ett beslut som får en viss följdverkan till exempel om tjänstemännen har fullgjort politikernas direktiv men utfallet blev inte vad politikerna trodde. Då kan tjänstemännen få ta skulden

fast de bara gjort vad de blivit tillsagda. För att undvika konflikter tror politikerna att man ska hålla sig till sina roller och inte gå ut över dem.

Tjänstemännen sätter förtroende som det viktigaste i kommunikationen mellan politiker och tjänstemän. *”Vi tjänstemän besitter möjligheten att föra politikerna bakom ljuset och det är de medvetna om, därför är förtroendet oss emellan väldigt viktigt.”* Politikerna måste lita på de underlag och siffror som vi tar fram, för vi ska leverera vad de ska fatta beslut om. Tjänstemännens roll är att ta fram beslutsunderlag. Politikerna ska inte utreda utan komma med förslag och direktiv, det är tjänstemännen som ska utreda frågan och ge utkast. Ibland blir det bara ett utkast och ibland flera från tjänstemannasidan. Politikerna behöver inte följa utkastet men det kan bli allvarligt om de säger att det är ett fel i underlagen, till exempel ett rent fakta fel där siffrorna inte stämmer.

Politikerna förhåller sig bra till framlagda förslag från oss tjänstemän och rollerna fungerar också bra. Tjänstemännen kan lägga förslag som de rent faktamässigt kan underbygga. Politiker och tjänstemän har ett bra samarbete och vi kan lyfta en fråga flera gånger. Om vi ska jobba med ett förslag från politikerna krävs det att de lägger ett uppdrag på det. Eftersom vi känner dem personligen så förstår vi ofta vad de vill komma fram till och varför de vill göra det, något som underlättar vårt arbete. Om någon politiker säger att det är fel i underlaget på ett fullmäktigemöte så får inte tjänstemännen uttala sig vilket kan upplevas lite frustrerande. Vid budgetarbetet är det lyssnarmodellen som gäller då politikerna ger små uppdrag på varje möte. Vi tjänstemän sätter upp fingret i luften och känner av vart vinden blåser. Men vid andra frågor kan det bero på vilken politiker och vilken tjänsteman det gäller, då vi har exempel där båda kan vara sändare också. Med den nya resursfördelningsmodellen hoppades tjänstemännen att få mer av lyssnarmodellen.

Som tjänsteman kan man ibland uppfatta det som att det finns en rädsla för vår profession, då vi kommer in på möten och sitter på en mängd kunskap. En del politiker kan tycka att det är lite jobbigt att de inte hänger med när ekonomifrågor tas upp. Kommuninvånare vänder sig ofta till politiker när något är fel men i många fall är det en tjänsteman de ska vända sig till. För att vinna väljarröster så kanske politikern lovar att ordna exempelvis ett bygglov vilket gör att han går utanför sin roll. Tjänstemännen kan gå utanför sin roll genom att uttala sig för mycket på ett politiskt sammanträde. Om det finns en konflikt mellan politiker och tjänstemän så skulle en konsekvens kunna bli att man fattar fel beslut på grund av att man inte vill göra som den andre säger. Den yttersta konsekvensen av en konflikt skulle vara att tjänstemannen sa upp sig. Konflikter kan undvikas genom ett ömsesidigt förtroende till varandra och att båda parter håller sig till

sina roller. Det finns en linje på båda sidor med en gråzon emellan som tjänstemännen känner att de ibland måste gå in på. I rollerna ingår också att vi fogar oss efter de beslut som fattas och jobbar efter dem. I Bengtsfors har vi haft kursdagar där experter varit med och pratat om olika roller. Många kan ha fått tankeställare vid dessa möten och kommunikationen och arbetet mellan tjänstemän och politiker fungerar idag bra i Bengtsfors kommun.

6.2. Politisk sammansättning i kommunen

”För oss tjänstemän är det egentligen ointressant rent partipolitiskt vem som styr men arbetet flyter på bättre om det finns en stark majoritet som vet vad den vill.” Arbetet för tjänstemännen blir *”trött och tungt”* då majoriteten är svag eller osäker. Fler förslag går på återremiss och antalet bordläggningar i kommunfullmäktige ökar då de inte vågar fatta beslut med för litet stöd. Kommunen lutar sig tillbaka på gamla beslut vilket leder till att utvecklingen hämmas och står still.

Under den politiskt sett turbulenta tid som varit i kommunen har effektiviteten hos tjänstemännen minskas då de inte fått klara besked vad de ska arbeta med. Vid en oklar politisk styrning blir det svårare att hålla sig på sin kant, inte för att man aktivt går in och tar plats utan för att tjänstemännen ibland kan tvingas att gå längre in i den gråa zonen när de vet att vissa saker måste göras.

6.3. Fördelning av resurser och krav på underlag

Idag fördelas resurserna i kommunen med utgångspunkt i föregående års budget och det diskuteras kring de största plus- och minusposterna. Politikerna funderar på resultatet föregående år, därefter sätts de ekonomiska ramarna för de olika nämnderna. På nämndnivå diskuteras sedan fördelningen till de olika verksamheterna och hur de med rätt fördelning ska kunna nå sina mål.

Politikerna i kommunen menar att det finns ett resonerande klimat kring budgetberedningen där de olika partierna försöker enas. De menar att handlingsutrymmet är begränsat då det inte finns tillräckligt med ekonomiska medel. På frågan om det är möjligt att se de politiska prioriteringarna i fördelningen av medel idag svarar politikerna att: *”mycket är fast verksamhet som vi känner att vi inte kan påverka, sen är det cirka tre procent på toppen som blir mer politik”* Tjänstemännen anser inte heller att de politiska prioriteringarna syns i kommunens budgetarbete: *”politiska målsättningar kan man inte säga alls syns”*. Det som möjligtvis går att utläsa är att vissa nämnder som redan är hårt pressade har blivit skonade från ytterligare neddragningar. En anledning till att prioriteringarna inte har kunnat ses tror tjänstemännen kan bero på den politiska oro som sedan förra valet präglat kommunen.

Man kan säga att den uttalade och nedskrivna prioriteringen syns men inte det som finns i hjärtat då det är en mindre kommun och allting blir mer privat. Det kan ibland vara svårt för en politiker i en liten kommun att sköta politiska åtaganden då man känner många personer privat i kommunen.

Frågor som tjänstemännen vill ha svar på från politikerna är - Vad ska vi springa på, vad vill ni ha utträttat? Vi har också till uppgift att utträta och följa upp, hur blev resultatet? Uppföljning av målen sker i delårsrapporten var sjätte månad, och det är främst de finansiella målen som vi utvärderar. Vi skulle vilja bli bättre på kvalitetsuppföljning, vad fick fullmäktige för pengarna? Tjänstemännen hävdar att fullmäktige inte vet vad han får för pengarna idag. De anser att det behövs mer distinkta mål som är mätbara vilket en ny resursfördelningsmodell kan hjälpa till med.

6.4. Målstyrning

När frågan ställs om det finns en målstyrning i kommunen svarar politikerna:

”Vi vill tycka att vi är en målstyrd organisation”.

Med detta menar politikerna att fullmäktige och nämnderna inte ska behöva fatta så många detaljbeslut. Skolpengen är ett exempel på målstyrning där nämnderna inte fattar detaljbeslut utan skolan och rektorn på skolan kan fatta beslut om till exempel hur många pennor som behöver köpas in. Nämnderna borde koncentrera sig på att sköta utvärdering och uppföljning istället. Mål ska vara mätbara säger politikerna och vissa mål som ekonomi är lätta att mäta. Andra mål kan vara svåra att fastställa och då finns risken att dessa mål inte behandlas lika frekvent. ”Mycket god kommunal service” är ett mål som är svårt att mäta och sätta upp delmål på. Överhuvudtaget är det svårt att mäta attityder och uppfattningar angående kvalitet. Risken finns att kommunen koncentrerar sig på de mål som är lätta att mäta och därmed missar de viktigaste målen. Politikerna berättar att kommunen deltar i ett kvalitetsprojekt som SKL bedriver. Här mäts cirka 40 olika kvalitetsfaktorer och de gör jämförelser med andra kommuner om hur Bengtsfors kvalitetsmässigt ligger till.

På frågan om det går att ha både en automatiserad resursfördelningsmodell och målstyrning eller om det finns en konflikt mellan dessa modeller svarar politikerna; *”Då resurserna tryter måste man antingen sänka ambitionen eller skjuta till mera pengar och då det inte finns pengar att ta måste vi sänka vår ambition”*. Med detta menar de att det kan vara svårt att nå upp till de satta målen då det inte finns obegränsat med ekonomiska medel. Då de ekonomiska villkoren är automatiserade på förhand kan inte extra pengar avsättas för att nå specifika mål, vilket gör att politikerna kan se en konflikt mellan målstyrningen och en automatiserad re-

sursfördelning. Oavsett vilket system de har är uppföljning och utvärdering viktigt och det måste ske kontinuerligt anser politikerna. Idag anser de att det finns stora brister i uppföljningsarbetet.

När samma fråga ställs till tjänstemännen får vi till svar att det idag finns övergripande mål i fullmäktige som genomsyras ner till nämnderna och ner till enhetsnivå med verksamhetsplaner. Men även de har sett en brist och säger att målstyrningen inte håller hela vägen ut vid fördelning av medel idag. Bengtsfors kommun styr via mål och visioner men kommunen måste lägga in mål som kan kopplas till god ekonomisk verksamhet. Det finns politiska mål som ligger utanför den trycka visionen men i fullmäktige sätts bara mål som kan härledas till kommunens vision. *”Om vi ställer frågan om kommunen styr med målen när pengarna ska fördelas? Nej, det gör den inte.”* Tjänstemännen säger att politikerna inte diskuterar målen som ett sätt för fullmäktige att fördela medel. I en budgetdebatt diskuterar inte politikerna om extra resurser för att nå vissa mål. Denna debatt finns inte och då tycker inte tjänstemännen att kommunen kan sägas styra genom målstyrning. Det är inte politiska mål som får mest pengar. *”I den bästa av världar skulle politikerna sätta upp mål och sen skulle det bara vara att fördela ut resurserna.”* Idag är det budgeten som är den största frågan givetvis ihop med målen. Målen finns där men vid budgetarbetet får politikerna göra andra prioriteringar än dem som finns i målen. *”Man styr resurserna efter hur det såg ut föregående år och året före det.”* Tjänstemännen tittar på ekonomin och ser att ingen verksamhet verkar ha för mycket pengar vilket leder till att alla får spara lika mycket.

Bengtsfors kommun har gått med i ett SKL-projekt som kallas för *”Kommunens Kvalitet i Korhet”*. *”I projektet ingår många kommuner i Sverige och när vi börde talas om det så kastade vi oss över det eftersom det var vad vi behöver i kommunen.”* Projektet ska hjälpa oss att ta reda på vad kommunen får för skattepengarna. Kommunen ska få en rapport från SKL som visar vad de är bra på och vad som behöver förbättras. Utifrån denna rapport kan tjänstemännen sedan jobba vidare. Detta liknar de mått som tjänstemännen behöver ha i en ny resursfördelningsmodell och de skulle kunna använda sig av dessa resultat om det ska göras en ny modell.

Om det finns konflikt mellan en automatiserad resursfördelningsmodell och målstyrning eller om det går att ha båda modellerna svarar tjänstemännen att man absolut kan ha båda delarna och det inte behöver bli någon konflikt. Problemet idag är att om en verksamhet går med överskott får de inte med sig pengarna till nästa år. Inhandlingen som verksamheten gör i december månad kan då ifrågasättas. Med en automatiserad resursfördelningsmodell görs fördelningen av resurser objektivt varje år och inte efter hur verksamheten gick ifjol.

"Idag pratas mycket om de pengar vi inte har men med en automatiserad resursfördelning kan politikerna istället prata om de pengar som finns och vilka politiska prioriteringar de vill göra." I den modell som tjänstemännen skissat på finns det kolumner med rent matematiska uträkningar som sköts per automatik och sen finns en kolumn med politiska prioriteringar. Om politikerna skulle vilja prioritera skolan och ge dem mer resurser så skulle deras prioritering synas tydligt i kolumnen. Sammanfattningsvis menar tjänstemännen att en fungerande resursfördelningsmodell som verktyg underlättar för kommunen om de vill styra efter mål.

6.5. Statligt utjämningsystem och kommunalt självstyre

Politikerna upplever de statliga bidragen som en pengapåse med medföljande uppdrag från staten samt en mindre del specialdestinerade bidrag. Det finns ingen direkt uppföljning från staten hur pengarna har fördelats på kommunal nivå och om kommunen har lyckats med sina uppdrag. Men bland annat Skolverket har egna inspektioner där bland annat lärartäthet och elevernas resultat mäts. De kommer dock sällan med direkta påpekanden. Detta har gett politikerna ett större ansvar, kommunfullmäktiges ordförande säger: *"större ansvar och i teorin större möjligheter att göra olika prioriteringar/.../då summan av kommuninvånarnas önskemål är mycket större än kommunens resurser så känns det inte som man har den valfriheten"*

Staten har ett utjämningsystem som bygger på att alla kommuner i hela landet ska kunna erbjuda lika bra skola och vård. Politikerna tycker det kan diskuteras om det inte skulle vara bra om staten tog mer ansvar för skolor och äldreomsorg genom att specialdestinera anslag dit och därmed få jämförbar service i hela landet. Då skulle inte de rika kommunerna som till exempel Danderyd känna att de får betala för oss på landsbygden utan staten skulle fördela ut det. *"Kommunalt självstyre är bra men för att alla kommuner ska ha en likvärdig skola och äldreomsorg kan det vara bra om staten tar ansvar för vissa områden."*

Tjänstemännen upplever emellertid problem med de statliga specialdestinerade anslagen. De menar att då kommunerna blir erbjudna riktade bidrag är det svårt, speciellt för fattiga kommuner, att tacka nej till pengarna. Kommunerna tar emot pengarna och utför vad staten vill. Efter ett tag drar staten in på medlen vilket leder till att kommunerna står där med en verksamhet som de inte har råd att själva bedriva. Kommunen kan få riktade anslag för exempelvis ombyggnation av vårdhem, problemen med dessa anslag kan vara att ombyggnation nyligen gjorts. Kommunen får inga medel då det speciella behovet inte finns. Tjänstemännen menar att dessa riktade bidrag inskränker på det kommunala självstyret, *"vi hade kunnat göra kommunövergripande prioriteringar för dessa medel istället"*.

Bengtsfors kommun är stora bidragsmottagare i det statliga utjämningsystemet. Det finns regelverk om detta, ett är inkomstutjämnning som grundar sig på kommunens skattekraft, det andra är kostnadsutjämnning som ser till de demografiska, strukturella och geografiska skillnader som finns. I Bengtsfors kommun är det de demografiska förändringarna som är ett problem.

6.6. Resursfördelning

Politikerna associerar ordet resursfördelningsmodell till att *"använda pengarna på rätt sätt"* medan tjänstemännen förknippar det med *"ett sätt att fördela pengarna, exempelvis i en kommun, där de gör mest nytta"* och *"ett sätt för kommunfullmäktige att lättare styra resurserna dit de behövs"*.

Politikerna menar att en resursfördelningsmodell bör ta hänsyn till befolkningsammansättningen och hur den ändras så att de i god tid vet när förändringar sker. De säger att en automatisering kan göra det lättare då inga beslut om resursneddragningar aktivt behöver fattas av politikerna. Istället ger den framtagna modellen utslag per automatik då en förändring av befolkningsammansättningen sker. Detta skulle kunna leda till mindre konflikter med kommunens invånare då politikerna kan hänvisa till befolkningsstrukturen och hur den har ändrat den ekonomiska resursfördelningen. Men förutbestämda beslut kan också göra det svårare för politikerna. Ett problem som politiker ser är att få allmänheten att förstå konsekvenserna av en automatiserad modell då dessa inte blir synliga förrän efter några år. Först då vaknar allmänheten till liv och undrar vad politikerna gör. Politikerna tror att det blir svårt att få ut avsikten till väljarna då väljarna inte är engagerade i alla ärenden och lätt kan missa när beslut fattas så tidigt i en automatiserad modell.

Tjänstemännen menar att en automatisering är *"ett sätt att styra resurser efter exempelvis demografiska förändringar"* De betonar fördelen med att mer matematiskt beräkna de ekonomiska resurserna, jämfört med att som idag enbart titta på föregående års budget och resultat vid fördelningen. Att göra fördelningen per automatik skulle innebära att arbetet utgår från en tidigare beslutad fördelningsnyckel och att budgeten inte ska behöva resoneras fram. En annan fördel som tjänstemännen kan se är att *"inget tyckande från varken tjänstemän eller politiker"* skulle styra budgetprocessen. Tanken med denna modell är att politikerna ska kunna ägna sig åt det som är viktigt till exempel sina politiska prioriteringar och mål, inte behöva styra exakt hur många kronor och ören som ska gå till varje verksamhet. Vet politikerna på vilket sätt medlen fördelas är det också lättare att följa upp vad de fick för dem. Vill politikerna göra en extra satsning någonsans så ska det också synas. Tjänstemännen tror att efterhand skulle förståelsen

bland alla personalgrupper öka för varför vissa får mer eller mindre pengar till sin verksamhet. Någon nackdel med en automatiserad modell kunde tjänstemännen inte se men de menade att det är viktigt med en överenskommelse mellan politiker och tjänstemän för grunderna till modellen.

6.7. En ny automatiserad resursfördelningsmodell?

Politikerna tror att tjänstemännen med förslaget om en automatiserad resursfördelningsmodell ville uppnå en debatt och i längden utveckla fördelningen av ekonomiska medel i kommunen. Politikerna bad tjänstemännen om att driva parallella processer, det vill säga göra en budget utifrån den nya modellen, men de har inte sett någon sådan. Politikerna tror att det kan ligga en liten hemlig agenda bakom detta att inte driva parallella processer då tjänstemännen tycker att politiker har svårt att genomföra nödvändiga förändringar då politiker utgår från föregående års budget.

Politikerna tycker att de idag använder sig av en liten del av modellen ändå. De menar också att själva förslaget om en ny resursfördelningsmodell kom i fel tid och var dåligt förankrat. Det skulle ha kommit tidigt på hösten så att vi kunde ha diskuterat det fram och tillbaka. Den modellen som tjänstemännen visade upp var dragen fram till år 2017 och den pekade på en massiv besparing. Det kan vara svårt att se så långt fram i tiden och ta till sig det. Ansvaret att arbeta vidare med förslaget har ytterst kommunstyrelsens ordförande men det kan vara svårt då han har många beslut som ska följas upp. *”Och sen vill man ju inte övervaka någon heller.”* Det svåraste med att införa ett nytt resursfördelningsystem är att pedagogiskt förklara för allmänheten konsekvenserna med ett sådant system. Det blir alltid problem som är svåra att förutse när man byter system.

Tjänstemännens syfte med utvecklandet av en ny modell var att resurserna skulle styras till rätt ställe och att fokus skulle ligga på det som var viktigt. Fullmäktige skulle istället kunna lägga mer energi på vilka prioriteringar, mål samt politiska frågor som de vill arbeta med och inte vara upptagna med detaljer i periferin. Modellen skulle också leda till ett bättre beslutsunderlag och mer makt, eller möjligheter, för fullmäktige att göra kommunövergripande prioriteringar. Om fullmäktige räknar ut och fördelar resurserna rent objektivet är det lättare att se vad vi får för pengarna och de politiska prioriteringarna kommer synas tydligare. Då de demografiska förändringarna i kommunen förändras ger modellen utslag automatiskt vilket leder till att varje litet beslut slipper försvaras. Samtidigt minskas tyckandet och ryktesspridning som inte alltid stämmer men som tar mycket tid och kraft. *”Med modellen ville vi skapa ett kommuntotalt seende och*

komma bort från nämndpolitik.” ”Vi ville synliggöra de politiska prioriteringarna utåt mot allmänheten.”

I samband med utvecklandet av den nya modellen beställdes befolkningsprognoser in. Tjänstemännen tog dem och jämförde med andra kommuner hur Bengtsfors låg till kostnadsmässigt, bland annat vad hemtjänst och socialtjänst kostade per person. Utfallet visade att kommunens kostnader liknade många andras. Prognosen visade ett minskande behov av skola som motsvarar cirka 30 miljoner kronor fram till år 2017. Detta på grund av att antalet barn förväntas sjunka vilket leder till att byskolorna blir överflödiga. Med den nya modellen ska politikerna vara säkra på att det är rätt beslut de tar om de tar det. Även om prognoserna visar att skolorna måste läggas ner kan politikerna prioritera att behålla någon skola och då syns denna prioritering i den nya modellen. I vårt underlag tar vi inte hänsyn till känslor, därför kommer det fram så mycket tydligare i vår modell när politikerna gör prioriteringar.

Tjänstemännen tror att deras förslag röstades ner för att de lade fram förslaget för snabbt och politikerna inte var förberedda. Med en osäker majoritet är det svårt att fatta beslut och ärenden går ofta tillbaka, remisser. Svårigheten med att införa en ny resursfördelningsmodell är att hitta rätt nyckeltal som ska styra modellen. Det kan vara svårt att veta vad som ska ingå i modellen till exempel lokaler. Det går att lägga in en tillbakablick på två år där justeringar kan göras om det behövs. Variablerna ska politikerna vara med och lägga in i modellen. Tjänstemännen vill att ramarna till året efter delvis ska ske med automatik vilket gör att politikerna får mer tid till prioriteringar. Då behöver politikerna inte lägga ner tid på besparingar utan de får istället bestämma om vad de ska göra med de medel som ska gå till politiska prioriteringar.

7. Analys

Här analyserar vi vårt empiriska material med hjälp av det teoretiska ramverket.

7.1. Styrning i Kommunen

7.1.1. Förhållandet mellan politiker och tjänstemän

I Bengtsfors kommun menar både politiker och tjänstemän att kommunikationen dem emellan är god. Enligt Brunsson (1981) bygger god kommunikation på ett ömsesidigt förtroende och det är också vad de båda parterna i kommunen hävdar. I Bengtsfors har de klargjort och definierat sina roller genom gemensamma möten med experter, de borde ha klara grunder om vad som förväntas av dem och hur de ska agera och bemöta olika frågor. Båda parter menar också att de använder sig av lyssnarrollen där tjänstemännen läser av politikernas avsikter. (Brunsson 1981) Särskilt då frågorna är av betydande art förekommer denna modell av roller. Sändarrollen där båda parter utarbetar förslag finns ibland när det gäller frågor som inte är så högt prioriterade.

Montin (2007) menar att politikerna i många fall befinner sig i underläge gentemot tjänstemännen. I Bengtsfors har detta varit synligt under den politiskt turbulenta tid som varit. Tjänstemännen har försökt driva processer framåt då politikerna varit ovilliga att fatta beslut.

7.1.2. Politiska visioner och målsättningar

Politiska visioner och målsättning ska synas vid fördelning av resurser. Det följdriktiga sättet att fördela ut resurser är om politikerna klargör problem och riktlinjer för organisationen. Tjänstemännen ska ta fram handlingsalternativ och därefter kan politikerna fatta beslut som förvaltningarna kan verkställa. (Brunsson 1981) Politiker och tjänstemän i Bengtsfors kommun är idag ganska överens om att de politiska prioriteringarna inte har någon genomslagskraft, det vill säga de syns inte när de ekonomiska medlen ska fördelas. Montin (2007) har en teori som utmynnar i att tjänstemännens politiska betydelse ökar när det är oklara direktiv från politikerna vilket leder till att tjänstemännen utnyttjar och styr verksamheten mot sina egna värderingar. En resursfördelningsmodell skulle kunna underlätta för politikerna att göra de politiska budskapen mera synliga. (Klintbo et al. 2007)

7.1.3. Målstyrning

Politikerna i Bengtsfors kommun anser att de har en målstyrning men tjänstemännen hävdar att det finns en brist och att målen inte genomsyras ner till nämnderna. Målstyrning ska stärka den politiska makten då det är politikerna som ska utforma målen för kommunen. Politikerna ska styra de politiska prioriteringarna och inte hur tjänstemännen utför arbetet och deras val av medel. En annan fördel med målstyrning är att politikerna inte ska behöva ägna sig så mycket åt detaljbeslut. (Mattson 2000)

Regeringen fastställde år 2005 ett nytt begrepp som innebar att de resurser som kommunen fördelar ut ska gå till rätt ändamål på ett effektivt sätt. Mål och riktlinjer för den kommunala verksamheten ska kopplas till ”God ekonomisk hushållning”. Detta innebär ett krav på att kommunerna ska sätta upp tydliga och uppföljningsbara mål samt riktlinjer för sin verksamhet. (SKL 2005) Politikerna i Bengtsfors menar att de i fullmäktige sätter mål som kan härledas till begreppet ”God ekonomisk hushållning” medan tjänstemännen tycker att budgetdebatten mest handlar om ekonomi och inte vilka mål som kommunen uppnått.

Kritiker till målstyrning i kommuner, bland annat Björn Rombach, visar på att det är svårt för kommuner att styra med mål då de inte har samma förutsättningar som företag. Det är svårt för politiker att sätta klara och mätbara mål, detta gör att metodens effekter blir osäkra. Politiker vill gärna påverka genom detaljbeslut, titta på resurser och se hur verkligheten ser ut och detta strider mot en målstyrning där man skiljer mellan mål och medel. (Peterson 2006)

7.2. Statliga bidrag

7.2.1. Utjämningsystem

Staten ger idag bidrag till kommuner med låg skattekraft genom ett så kallat utjämningsystem. Meningen med systemet är att skapa en balans och rättvisa förutsättningar för alla kommuner i landet. År 2005 kom ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem. Nu finns det fem utjämningsdelar för kommunerna: inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost. Dessa bidrag finns för att skapa en likvärdig ekonomisk förutsättning för alla kommuner i Sverige. (Peterson 2006)

Bengtsfors kommun är stora bidragsmottagare i det statliga utjämningsystemet. De största bidragen kommer från inkomstutjämnning, där man går efter skattekraften i kommunen och från kostnadsutjämnning som ser till de demografiska, strukturella och geografiska skillnaderna. (Peterson 2006)

Politikerna anser att man med ”pengar i påse”- modellen har ett större ansvar och större möjligheter att göra olika politiska prioriteringar. Då ekonomin är ansträngd och kommuninvånarnas önskemål är mycket större än kommunens resurser blir valfriheten visserligen begränsad. En kommun har uppgifter som staten har beslutat att de ska tillhandahålla, till exempel skola och sjukvård, men utformningen får kommunen själv bestämma om. (Wetterberg 2004) Politikerna tycker att det vore bra om staten istället tog ansvar för skolor och äldreomsorg genom att specialdestinera bidrag dit och därmed få en jämförbar service i hela landet.

7.2.2. Kommunalt självstyre

Påverkas det kommunala självstyret av de specialdestinerade bidragen? Åsikterna om detta verkar gå isär, åtminstone mellan politiker och tjänstmän i Bengtsfors kommun. Politikerna välkomnar denna typ av bidrag, medan tjänstemännen ser på dem med en viss skepsis och oro. Anledningen till att de specialdestinerade bidragen slopades och ersattes med ett totalbelopp var bland annat för att decentralisera styrningen. (Montin 2007) Kommunerna skulle få mer att säga till om och kunna styra sin verksamhet i önskad riktning. (Grimlund et al. 1997) Tjänstemännen menar att de specialdestinerade bidragen i slutänden kan få negativa konsekvenser för en kommun, de kan stå med verksamheter som de egentligen inte har råd att finansiera på egen hand. De specialdestinerade bidragen är dels ett sätt för regeringen att visa sina prioriteringar inför väljarna men också ett sätt för att inom ett visst område skapa likvärdighet bland landets kommuner. (Peterson 2006) Den oro tjänstemännen i Bengtsfors upplever kring de specialdestinerade bidragen bygger på att dessa riktade bidrag inskränker på det kommunala självstyret. Kommuner med svag ekonomi har svårt att tacka nej till pengar även om de inte behöver utveckla den verksamhet pengarna är riktade till. Om pengarna istället hade tilldelats utan förbehåll hade de kunnat gå till att göra kommunövergripande prioriteringar istället. Det kommunala självstyret urholkas till viss del genom de specialdestinerade bidragen.

7.3. Automatiserad resursfördelningsmodell

7.3.1. Vilka skäl finns för att införa en ny modell

Bengtsfors kommun är en avbefolkningskommun, där antalet invånare stadigt minskat under de senaste åren. (bengtsfors.se 2008) Risken i en sådan kommun är att resurserna inte anpassas till det egentliga behovet utan istället fördelas

subjektivt där, främst, politikerna tror de gör mest nytta. Tjänstemännen i kommunen menar att en automatiserad modell skulle minska tyckandet och fördelningen skulle bli objektiv. Dessutom ser de fördelen med att på ett tidigt stadium kunna utläsa förändringar och därmed kunna anpassa resurserna i tid. SKL ser också att ansvarstagandet i kommunens olika verksamheter ökar då en resursfördelningsmodell införs. (Klintbo et al. 2007) Även i Bengtsfors tror tjänstemännen att modellen kan höja motivationen och ansvarstagandet, de menar också att en större förståelse skapas varför olika verksamheter tilldelas olika stora resurser.

7.3.2. Hinder för införandet av en ny modell

Politikernas inflytande över detaljer kommer att minska avsevärt med en ny modell, det menar både politiker och tjänstemän. Då budgetprocessen för många förtroendevalda är en rituell handling som förknippas med mycket makt, ligger uppgiften med att ta fram en budget dem varmt om hjärtat. (Lundquist 1992) Denna modell kan vara svår att lämna då de känner att deras makt och ansvar minskas. Samtidigt menar politikerna att det kan vara svårt för invånarna att förstå innebörden av en sådan modell. Det är många politiker som inte kan sätta sig in i hur konsekvenserna kan tänkas bli, hur ska då förmedlingen till allmänheten lyckas?

Politikerna nämner risken med att fastna i tomma lokaler då det inte finns någon automatisering på dessa, detta borde dock inte bli ett problem eftersom modellen tar ett långsiktigt perspektiv och ser tydliga strukturella skillnader på förhand. (Klintbo et al. 2007) Då kan det istället gå att anpassa lokalerna till annan verksamhet på ett tidigt stadium, dessa problem undviks då. Politikerna nämner också att det ofta blir problem när man byter system som är svåra att förutse.

7.3.3. Förankring av en ny modell

För att kunna förankra en modell är det viktigt att arbeta tillsammans utifrån en gemensam plattform. Det gäller att ha liknande visioner om hur kommunen ska utvecklas och vad man i utgångsläget har att arbeta efter. (Klintbo et al. 2007) Genom Vision 2014 visar Bengtsfors kommun att de har en vilja att sträva framåt och utveckla sin verksamhet. Viljan att arbeta framåt och fokusera på det som ska komma betonas mer av kommunens tjänstemän.

Modellen som tjänstemännen la fram saknade helt förankring bland de demokratiskt valda. Tjänstemännen agerade på eget bevåg som enligt Lundqvist (1992) blir allt vanligare. Politikerna säger själva att de ”blev tagna på sängen”

när förslaget om en ny modell presenterades. De hade svårt att ta till sig vad modellen skulle innebära och hade ingen tid att tillsammans diskutera igenom betydelsen av förslaget. I kommunen finns en process för beredning av ärenden och denna process följdes inte av tjänstemännen. (Brunsson & Jönsson 1979) Utfallet blev istället att modellen förkastades.

7.3.4. Uppföljning

I Bengtsfors tycker de att de har en bra uppföljning på de finansiella målen som utvärderas var sjätte månad. De menar att de skulle kunna bli bättre på kvalitetsuppföljning, då tjänstemännen hävdar att fullmäktige idag inte vet vad de får för pengarna. Även politikerna håller med om att det är för dålig uppföljning idag. De anser även att utvärderingen måste ske kontinuerligt.

En lyckad resursfördelningsmodell bygger på uppföljning då till exempel inflyttning till kommunen kan bli högre eller lägre än normalt. Detta ska leda till att modellen justeras vilket ökar tillförlitligheten i modellen. Uppföljningen bör innehålla både budget och hur väl de olika enheterna klarat av att utföra de tilldelade uppgifterna. På nämndnivå ska det ske tätare uppföljning än vad som krävs av fullmäktige. (Klintbo et al. 2007)

8. Slutsatser

I detta kapitel ska vi besvara syftet med studien som var att undersöka vad som hände och vilka hinder som uppstod när förslaget om en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun inte godtogs. Vi ska också besvara frågeställningarna;

- *Vilka skäl fanns i Bengtsfors kommun för att förnya resursfördelningsmodellen?*
 - *Vilka problem uppstod vid presentationen av en ny automatiserad resursfördelningsmodell i Bengtsfors kommun?*
-

8.1. Skäl för att förnya resursfördelningen

Det kan diskuteras om resursfördelningen i kommunen idag verkligen är så effektiv som den kan bli. Enligt SKL (2007) ska de politiska prioriteringarna, väljarnas önskemål och lagen ligga till grund för fördelning av resurser. Idag tycker inte någon av de intervjuade att de politiska prioriteringarna får någon plats i resursfördelningen då det nästan bara pratas budget och pengar. Väljarnas önskemål ses inte heller i fördelningen av medel idag. Ett av målen med den nya modellen var att ge de politiska prioriteringarna ett större utrymme och göra dem mera synliga inför kommunens invånare.

Regeringen har också myntat ett begrepp kallat ”God ekonomisk hushållning” som bygger på att de medel som kommunerna får ska fördelas ut på rätt saker på ett effektivt sätt. Denna nya stadga från regeringen är också ett skäl till att förnya sin fördelning av resurser i kommunen anser vi. Kommunens mål behöver bli mer tydliga och mätbara än de är idag. Vissa mål är svåra att mäta exempelvis ”mycket god kommunal service”. Det måste fokuseras mer på om verksamheterna kommer att uppnå de satta målen eller inte. Uppföljningen är idag dålig på de kvalitativa målen men det kan bero på att politikerna har svårt att sätta mål som är mätbara. Med ett nytt system kanske det blir lättare att sätta distinkta och uppföljningsbara mål.

Vi anser att fördelningen av resurser kan bli effektivare med bättre underlag. Idag tas alltför stor hänsyn till utfallet av föregående års budget, om kommunen istället fokuserade på framtidens behov skulle budgeten på ett bättre sätt kunna möta de demografiska förändringarna. Politikerna ser hur befolkningsförändringen kommer att ske men är idag försiktiga med att arbeta aktivt med den. Möjligtvis kan detta vara kopplat till den osäkra majoriteten och oviljan att fatta beslut som är obekväma. Ytterligare ett skäl till att förnya modellen är att kommunens verksamheter idag inte kan spara pengar till nästa verksamhetsår utan det eventuella överskott som finns vid årets slut förfaller. Detta leder till att de

inköp som görs i slutet av året kan ifrågasättas. Har verksamheten sparat medel till sista månaden för att då se vad de kan köpa eller har de pengar över som de inte vill ska gå förlorade för verksamheten.

En automatiserad modell skulle minska tyckandet och dessutom skulle de ekonomiska bidragen till de verksamheter som ska minskas ske successivt. Vi tror att på ett längre perspektiv kan detta öka förståelsen bland medborgarna och de som jobbar i kommunens olika verksamheter.

Vår slutsats blir att det finns många skäl till att kommunen skulle behöva förbättra sin resursfördelning. Om det givna förslaget är den ultimata modellen kan vi inte svara på men det finns många skäl att tänka över hur fördelningen av resurser ska ske i framtiden.

8.2. Problem som uppstod vid presentationen

Förslaget om en ny resursfördelningsmodell kom i fel tid, det skulle ha presenterats tidigt på hösten så att de kunnat diskutera det utförligare innan budgeten för året skulle spikas. Politikerna måste ha tid att sätta sig in i hur ett sådant system skulle fungera och hur det skulle kunna implementeras i verksamheten. De har ett ansvar utåt mot väljarna för vilka förslag som godtas. Politikerna tror även att det kan vara svårt att förklara för allmänheten konsekvenserna av ett sådant system. Vi anser att tjänstemännen borde ha förankrat förslaget först för att kunnat diskutera igenom det med politikerna.

Den modell som tjänstemännen visade upp var dragen fram till år 2017 och pekade på stora förändringar vilket kan vara svårt att ta till sig. Då politikerna arbetar på mandat som sträcker sig över fyra år finns risken att deras tänkande inte blir långsiktigt. Istället fattar de beslut som känns bekväma och som ökar chansen att de blir omvalda. Om tjänstemännen visat prognoser som sträckt sig fyra år framåt tror vi att politikerna lättare hade tagit till sig informationen.

Tjänstemännen har inte lyckats visa för politikerna vilka fördelar kommunen skulle vinna om modellen blev verklighet. Det kan också vara så att politikerna anser sig blivit förda bakom ljuset och att tjänstemännen skulle haft någon slags hemlig agenda. En annan anledning till att förslaget röstades ned kan vara att politikerna kände sig överkörda. Ingen av de intervjuade nämnde något om detta, men politikerna säger att de kände sig tagna på sängen av förslaget. Denna modell var inte något som politikerna efterfrågade utan något tjänstemännen jobbade med helt på egen hand. Det tål också att fundera på varför förslaget inte förankrades i kommunfullmäktige innan det kom upp som förslag, tjänstemännen borde ha känt av läget på förhand.

8.3. Slutdiskussion

I detta fall angående en automatiserad resursfördelningsmodell tror vi att de inblandade parterna har talat förbi varandra. Då politikerna ser prognoserna som en ”massiv besparing” och tjänstemännen ser dem som att ”krympa kostymen” är de oeniga om vad det handlar om. Detta måste de diskutera och försöka enas om i vilken riktning kommunen är på väg och hur de tillsammans ska kunna leda kommunen i framtiden.

När de har samma syn kan de arbeta vidare med förslaget och kanske utarbeta en ny modell där de tillsammans bestämmer förutsättningarna. Det känns även som att tjänstemännen inte lyckats få politikerna att se de positiva sakerna som en ny modell skulle innebära. Politikernas okunnighet om vad en automatiserad resursfördelningsmodell innebär och skulle betyda för kommunen hade kunnat förebyggas genom bättre kommunikation mellan politiker och tjänstemän. Då parterna är ense om så mycket av motiven för att införa en automatiserad resursfördelningsmodell så blir vår slutsats att om förslaget tas upp på nytt och denna gång förankras hos politikerna och de tillsammans med tjänstemännen diskuterar igenom det, så kanske förslaget i framtiden genomförs.

9. Källförteckning

Andersson, B. (1994).(2 uppl.). *Som man frågar får man svar - en introduktion i intervju- och enkätteknik*. Kristianstad: Rabén Prisma.

Bengtssfors kommun, hemsida. (2008) Webbredaktör: Anna Sandström

[Elektronisk] Tillgänglig:

<http://www.bengtssfors.se/page/64/politik.htm> [2008-11-18]

<http://www.bengtssfors.se/page/1971/omkommunen.htm> [2008-11-18]

Blom, A. (1994) *Kommunalt chefskap – en studie om ansvar, ledarskap och demokrati*

Lund: Dialogos AB

Brasch, M., Johansson, N., Mårtensson, K. & Mårtensson, N. (1996). *Nytt utjämningsystem – en skrift om utjämning av kostnader och intäkter i en kommun*, Stockholm: Inrikesdepartementet, Landstingsförbundet samt Svenska Kommunförbundet, Finanssektionen.

Brunsson, N. (1981). *Politik och administration: Utveckling och drivkrafter i en politiskt sammansatt organisation*. Helsingborg: Liber Förlag.

Brunsson, N. & Jönsson, S. (1979). *Beslut och handling - Om politikernas inflytande på politiken*. Falköping: Liber Förlag.

Bäck, H. (2000). *Kommunpolitiker i den stora nyordningens tid*. Malmö: Liber.

Grimlund, B E. Gustafsson, A. & Zanderin, L. (1997).(3 uppl.). *Förvaltning i stat, kommun och landsting*. Uddevalla: Rabén Prisma.

Gummesson, E. (2004).(2 uppl.). *Fallstudiebaserad forskning* B Gustavsson (red) *Kunskapande metoder inom samhällsvetenskapen*. Studentlitteratur, Lund s.115-144.

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

Klintbo, B. Östgren, S. Johansson, N. & Legerius, B. (2007). *Styr med resursfördelning!* Stockholm: Sveriges Kommuner och Landsting. [Elektronisk]

- Lundquist, L. (1992).(2 uppl.). *Förvaltning, stat och samhälle* Lund: Studentlitteratur.
- Mattson, I. (2000).(2 uppl.). *Den statliga budgetprocessen - rationell resursfördelning eller meningslös ritual?* Angered: SNS Förlag.
- Montin, S. (2007). (3 uppl.). *Moderna kommuner* Malmö: Liber AB.
- Peterson, O. (2006). (5 uppl.). *Kommunalpolitik*. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Pihlgren, G. & Svensson, A. (1989) *Målstyrning - 90-talets ledningsform för offentlig verksamhet*, Malmö: Liber AB.
- SOU 2001:48, *Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting*.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2005). *Hushållning i lagens namn - att sköta ekonomin med mål, uppföljning och åtgärder*. Stockholm: Edita [Elektronisk]
- Westholm, E. Amcoff, J. Gossas, M. & Korpi, M. (2004). (Rapport 9) *Att leva med befolkningsförändringar: demografiska utmaningar och kommunernas handlingsutrymme - En översikt*. Stockholm: Svenska Kommunförbundet.
- Wetterberg, G. (2004). *Den kommunala självstyrelsen* Stockholm: SNS Förlag.

Bilaga 1: Intervjumall

Inledning:

Politiker:

Hur länge har ni varit politiskt engagerade?

Vilka politiska uppgifter/uppdrag har ni?

Tjänstemän:

Hur länge har ni arbetat i kommunen?

Vilka arbetsuppgifter har ni?

- 1. Hur ser ni på de statliga bidragen och utjämningsystemet för Bengtsfors kommun?**
- 2. Vad tänker ni på när jag säger resursfördelningsmodell? Om jag lägger till automatisering?**
- 3. Är Bengtsfors kommun målstyrd?**
- 4. Finns en konflikt mellan automatiserad resursfördelningsmodell och målstyrning?**
- 5. Återspeglas de politiska målsättningarna i resursfördelningen idag?**
- 6. Vilka krav har ni på underlaget när man ska fördela ut resurserna?**
- 7. Kan man förbättra fördelningen av resurserna ut till verksamheterna?**
- 8. Vad är viktigast i kommunikationen mellan politiker och tjänstemän?**
- 9. Hur bedömer och förhåller sig politikerna/tjänstemännen till framlagda förslag från tjänstemännen/politikerna?**
- 10. Sten-Inge och Katrin gjorde en modell av resursfördelning, hur såg den ut?**
- 11. Vilka svårigheter tycker ni att det finns med att införa en automatiserad resursfördelningsmodell?**
- 12. Politiker och tjänstemän har olika roller (sändarroll eller lyssnarroll), vilken roll anser ni att det är mellan politiker och tjänstemän i Bengtsfors?**
- 13. Vilka eventuella motsättningar finns mellan politiker och tjänstemän?**

