



Strategier för kommunal hushållning

Mikael Hellström
Hans Knutsson
Ulf Ramberg

**rka**
Rådet för främjande
av kommunala analyser



Rådet för främjande
av kommunala analyser

c/o SKL
118 82 Stockholm
www.rka.nu
www.kommundatabas.se

Produktion och form: SKL FS Grafisk Produktion 2009

Förord

RKA har tidigare (*Resultaträkningens påverkbara komponenter*, 2007) konstaterat att landets kommuner kan delas in i grupper som skiljer sig åt med avseende på ekonomiskt resultat, under perioden 1998-2005. Grupperna kan i ett strikt ekonomiskt hänseende sägas var mer eller mindre ”framgångsrika”. Några tydliga skillnader i bakgrundsförhållanden som kunde förklara skillnaderna i ekonomisk utveckling mellan de olika kommungrupperna tycktes inte finnas.

I diskussionen om RKA-studiens resultat väcktes frågor om vad som egentligen är avgörande för en kommuns ekonomiska utveckling, och om ekonomisk framgång också i allmänhet motsvaras av en god verksamhet. För att besvara dessa frågor inledde RKA hösten 2007 ett samarbete med KEFU, Rådet för KommunalEkonomisk Forskning och Utbildning, ett samarbete som nu har utmynnat i denna studie. KEFU har på uppdrag av RKA studerat ett mindre antal kommuner från olika resultatgrupper närmare, och resultaten indikerar att det finns skillnader i hushållningsstrategi mellan de olika grupperna. När det gäller kvalitet och resultat i verksamheten har KEFU inte kunnat påvisa några skillnader, vilket skulle peka på att en framgångsrik hantering av ekonomin är väl förenlig med god kvalitet i verksamheten. Här kan det dock vara på sin plats att peka på att objektiva data för kvalitet i kommunala verksamheter till stor del saknas, vilket försvårat bedömningen av verksamhetskonsekvenser.

Frågan om ekonomisk hushållning är ständigt aktuell i svenska kommuner, men kanske sällan så het som då detta skrivs i den ekonomiska krisens 2009. Vår förhoppning är att de erfarenheter som redovisas här, och de råd författarna framför, ska kunna inspirera och ge idéer till effektiva strategier för kommunal hushållning.

Slutligen vill jag ta tillfället i akt att tacka Mikael Hellström, Hans Knutsson och Ulf Ramberg på KEFU för ett väl utfört arbete och en intressant och tankeväckande studie. Ett tack också till Gert Paulsson och Torbjörn Tagesson som bidragit med fallbeskrivningar och kommentarer på studiens innehåll.

Stockholm, augusti 2009

Anders Norrlid

Rådet för främjande av kommunala analyser

Innehållsförteckning

Sammanfattning	5
1. Det kommunala uppdraget i sikte	7
1.1 En studie i hur kommuner kan påverka sitt resultat	7
1.2 Kommunala hushållningsstrategier.....	8
1.3 Studiens upplägg och studerade kommuner.....	10
2. Hushållning i praktiken – åtgärder och effekter.....	11
2.1 Vad gör kommunerna för att förbättra ekonomiskt resultat?.....	11
2.2 Strategier för hushållning.....	14
2.3 Effekter av genomförda åtgärder.....	16
2.4 Hur långt räcker ett internt fokus?.....	19
3. För en hållbar kommunal hushållning.....	20
3.1 Behov av att stärka väktarrollen.....	20
3.2 En checklista för väktare och förkämpar.....	20
3.3 Hållbar kommunal hushållning framöver.....	23
Referenser	24
Intervjupersoner	25
Bilaga 1. Kommunfakta.....	27
Klass 1 – positivt och ökande.....	27
Lomma.....	27
Hässleholm.....	29
Klass 3 - radikal förbättring.....	30
Hallstahammar.....	30
Kristinehamn.....	32
Klass 4 – pendlar kring 0.....	34
Uppsala.....	34
Klass 6 – negativt och vikande.....	35
Hörby.....	35
Katrineholm.....	37

Sammanfattning

En av de ständigt aktuella frågorna i den kommunala ekonomiska debatten är den kommunala resultatutvecklingen. Går den att påverka eller är kommuners situation allt för styrd av externa restriktioner? Syftet med denna studie är att inspirera och sprida erfarenheter till kommunala politiker och tjänstemän som har till uppgift att hushålla med kommunens resurser. Två övergripande frågor står i fokus:

- Vad gör kommuner för att åstadkomma en förbättrad resultatutveckling?
- Vilka effekter har vidtagna åtgärder för medborgare, brukare och anställda?

Sju kommuner med olika resultatbakgrund, storlek och skattesats har studerats. Deras ansträngningar analyseras och sammanfattas med hjälp av en referensram för kommunala hushållningsstrategier. Studiens mest framträdande resultat är

- att kommuner har goda möjligheter att påverka sin resultatutveckling
- att det vanligtvis är en kombination av olika åtgärder som förklarar kommunal resultatutveckling, ingen enskild.
- att åtgärder för kommunal hushållning kan ha många olika orienteringar
- att olika kombinationer av åtgärder ger olika interna och externa effekter
- att förekomsten av överkapacitet dämpar de initiala externa effekterna av genomförda åtgärder.
- att åtgärder för att effektivisera kommunal organisation och styrning kan ha betydelse för servicenivån till, och den upplevda kvalitetsnivån hos, brukare och medborgare.
- att en långsiktig hållbar kommunal hushållning kräver ett fungerande samspel mellan väktare och förkämpar.

Utifrån studerade åtgärder och analys av tillämpade strategier och effekter av dessa utvecklas en checklista för kommunens väktare och förkämpar. Checklisten innehåller sju viktiga hushållningsaspekter. Brister i några av dessa aspekter riskerar ha en negativ påverkan på arbetet med den kommunala hushållningen. Ett hållbart hushållningsarbete förutsätter;

1. En gemensam syn på hushållningens utmaningar
2. En röd tråd mellan strategiska och operativa beslut
3. En medvetenhet om sambanden mellan kostnad och kvalitet
4. En inriktning på åtgärdsarbetet som laddas med symboliska positiva värden
5. En proaktiv orientering där åtgärder ses i skenet av framtida behov
6. En anda av delaktighet och engagemang
7. En kontinuerlig anpassning till gällande förutsättningar för det kommunala uppdragets realisering

Avslutningsvis konstateras att det kommunala uppdraget och hur detta realiserats inte går att frikoppla från den omgivning som kommunerna är en del av. Vid sämre tider brukar t ex skatteunderlag vika och försörjningsstöd öka, två faktorer som kommuner på kort och medellång sikt inte kan påverka på annat sätt än att anpassa övrig resursförbrukning. Den sjunde hushållningsaspekten blir därmed lite av en ödesfråga.

1. Det kommunala uppdraget i sikte

1.1 En studie i hur kommuner kan påverka sitt resultat

Har du den här rapporten i din hand tror vi att du befinner dig på en ledande post i en svensk kommun antingen som tjänsteman eller politiker. Vår ambition är att ge dig en lättillgänglig skrift med ett tydligt innehåll om hur några svenska kommuner gör när de försöker ta kontrollen över det kommunala uppdraget. Vi vill ge dig en exempelsamling, en slags handbok om du så vill.

Utgångspunkten för denna studie är det arbete som bedrivits vid Rådet för främjande av kommunala analyser, RKA, i synnerhet skriften ”Resultat-räkningens påverkbara komponenter” (RKA, 2007). I denna rapport har RKA studerat svenska kommuners resultatutveckling mellan perioden 1998 och 2005 och i det arbetet identifierat sex olika klasser av kommuner. Det är kommuner vars resultatutveckling endera är (andel av landets kommuner i resp. grupp inom parentes):

Klass 1) ”positivt och ökande”, (24%),

Klass 2) ”från negativt till noll” (8%),

Klass 3) ”radikal förbättring”, (22%),

Klass 4) ”pendlar kring noll” (26%),

Klass 5) ”positivt men vikande” (15%)

Klass 6) ”negativt och vikande” (5%)

Är dessa kommuners resultatutveckling konsekvenser av yttre omständigheter, helt bortom egen kontroll? Både ja och nej, lyder svaret i RKA-rapporten. Kommuners resultat kan delas upp i påverkbara samt opåverkbara intäkter och kostnader. Medan en kommun på kort sikt kan antas vara utom kontroll av skattekraft och utjämningsystem kan likväl både skattesats och nettokostnader påverkas.

Genom att en kommun analyserar dels sin skattesats avvikelse från rikets genomsnittliga skattesats, dels sina nettokostnaders storlek relativt beräknade standardkostnader, kan information erhållas om var behovet av insatser är mest påtagligt. Detta kan sägas vara grundidén i den modell som återfinns i rapporten. Som författarna av RKA-rapporten påpekar, ligger modellens förtjänst i dess enkelhet – den bygger på etablerade begrepp och befintliga datakällor. Alla kommuner kan själv använda detta analysverktyg för att rannsaka sig själv och sin verksamhet.

”Ekonomi i balans tycks handla mer om vad man gör än vem man är.” (RKA, 2007, s.2). Denna slutsats är startpunkten för denna handbok. För att ta reda på vad kommuner gör krävs emellertid andra tillvägagångsätt och analyser än den kvantitativt orienterade analys som RKA-rapporten byggde på. Utifrån RKA-rapportens indelning av landets kommuner i sex klasser med olika resultatutvecklingsmönster dyker vi i denna rapport huvudsakligen ner i en kvalitativ beskrivning och analys av vad sju olika kommuner, hämtade från olika kommunklasser, de facto gör för att påverka sitt ekonomiska resultat.

1.2 Kommunala hushållningsstrategier

Åtgärder som vidtas i kommuner runt om i landet varierar kraftigt i omfattning och inriktning. I en strävan att kunna tala om och lära av dessa åtgärder på ett överskådligt sätt har en begreppsapparat tagits fram i tidigare studier av kommunala hushållningsstrategier (Knutsson, Mattisson, Ramberg och Tagesson, 2006). Grundtanken är att olika åtgärder måste förstås i ljuset av de mål som eftersträvas och hur kommunens samlade resursbas organiseras och mobiliseras.

Organisationer blir inte per automatik framgångsrika och en uppnådd framgång behöver inte nödvändigtvis vara bestående, på den punkten är forskningen tämligen entydig. Bakom varje framgångsrik organisation ligger det ett hårt och långsiktigt arbete som riktat sig både internt i organisationen, externt mot de som organisationen finns till för och mot den omgivning som organisationen är en del av (se t.ex Kotter, 1995).

Det interna arbete som framgångsrika organisationer bedriver tar sig olika uttryck. Två som återkommer i senare tids forskning är hur organisationen arbetar med att

- säkerställa målöverensstämmelse och
- organisera sina interna resurser.

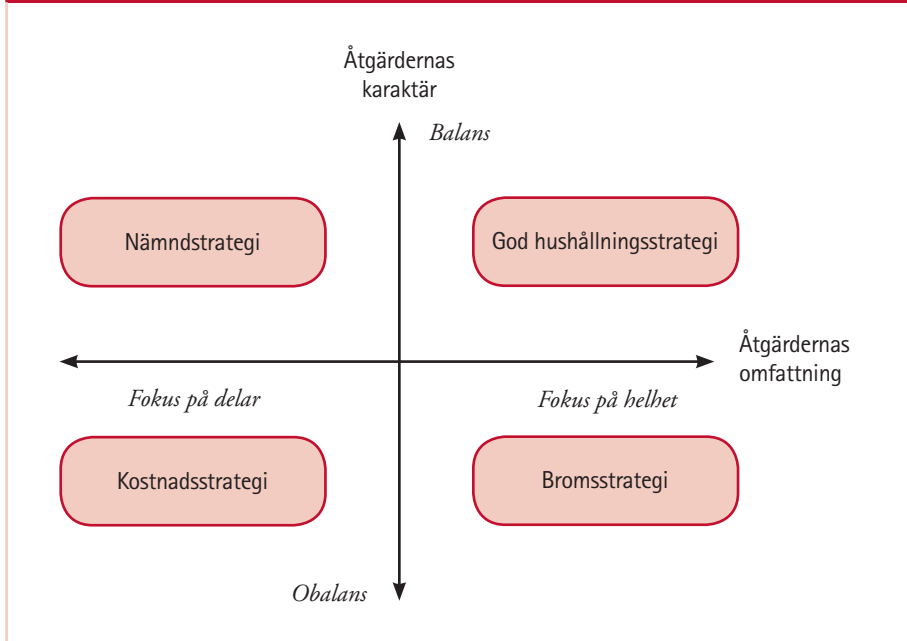
Målöverensstämmelse handlar om att alla anställda i en organisation har en gemensam bild av vad de skall göra för att realisera organisationens mål, varför de skall göra det, för vem de skall göra det och hur de skall göra det och att detta stämmer överens med de mål och ambitioner som den enskilde medarbetaren har med sin arbetsinsats. Uttryckt på ett annorlunda sätt handlar detta om att säkerställa ett arbets- och förhållningssätt i organisationen som stöder en målöverensstämmelse och att denna genomsyrar tillräckligt många anställda i organisationen.

På vilket sätt kan då kommuner använda sin resursbas och anpassa den till det utbud och de målsättningar organisationen strävar efter att förverkliga? För att svara på denna fråga riktas intresset mot vilka ”åtgärder för hushållning” som görs eller gjorts och i vilken mån det går att beskriva om det föreligger någon målöverensstämmelse i organisationen. Åtgärder för hushållning kan beskrivas i två olika dimensioner, dels åtgärdernas karaktär, dels åtgärdernas omfattning (se Knutsson, Mattisson, Ramberg och Tagesson, 2006):

- Karaktären på åtgärderna klassar vi som antingen balanserade eller obalanserade. Med balans avses åtgärder som syftar till en samtidig påverkan på de tre faktorerna organisation, mål och det konkreta arbetet med att uppnå målen. Obalans avser följaktligen de fall då huvudsakligen en eller två av dessa tre faktorer påverkas av kommunens olika åtgärder.
- Omfattningen på åtgärderna avser hur stor del av den kommunala verksamheten som de kommunala åtgärderna inverkar på. Med ”del” menar vi en enskild verksamhet eller förvaltning, med helhet menar vi kommunens samtliga verksamheter och förvaltningar, inklusive kommunstyrelse. Det som skiljer del från helhet är vanligtvis var initiativet till hushållningsåtgärderna tas, i nämnd och förvaltning eller i fullmäktige och kommunstyrelse.

Utifrån de två olika åtgärdsdimensionerna går det att skapa fyra olika kommunala hushållningsstrategier (se figur 1).

Figur 1. Strategier för god kommunal hushållning med knappa resurser.



(Knutsson et al, 2006)

Kostnadsstrategin. En kommun som följer en ”kostnadsstrategi” kännetecknas av en relativt ensidig fokusering på en enskild faktor (obalans) inom en enskild verksamhet (del). Samordning med andra enheter inom kommunen sker inte, utan de åtgärder som vidtas för att hushålla med pengarna avser endast den egna förvaltningen eller verksamheten. ”Hushållning” i denna form berör som regel endast kostnadsminskningar, utan att förändra vare sig organisationen eller dess uppdrag. Tidshorisonten för åtgärderna kan också variera från kortsiktiga och omedelbara till långsiktiga ambitioner att bestående förändra förvaltningens kostnadsstruktur.

Nämndstrategin. Det förekommer fall då det i en ensam nämnd görs samtidiga ansträngningar kring mål- och uppdragsbestämning, organisation och dess arbetssätt. Kännetecknande för nämndstrategin är just den genomgripande och, i vår terminologi, ”balanserade” ansatsen där nämndsledningen ifrågasätter inte bara resursförbrukningen utan även hur man organiserar arbetet och vilka mål man strävar efter. Samordning med övriga verksamheter i kommunen sker emellertid inte alls eller i mycket begränsad omfattning, vilket gör att helhetssynen är bristfällig i denna typ av hushållningsstrategi.

Bromsstrategin. En kommun som uppvisar en ensidig fokusering på en enskild faktor som präglar kommunen som helhet – till exempel en omorganisation av nämndsstrukturen, ett allmänt köpstopp eller anställningsstopp – följer vad vi vill kalla en bromsstrategi.

Med ordet ”broms” vill vi poängtera att det vanligen rör sig om att rädda det kommunala resultatet för en enskild period. Tillvägagångssättet är baserat på kommunövergripande initiativ som påverkar samtliga verksamheter i den aktuella kommunen, som regel karakteriserat av åtgärder med omedelbar eller mycket snar verkan.

God hushållningsstrategi. Det avgörande i denna strategi är att vidtagna åtgärder spänner över alla verksamheter och riktar sig mot organisationen, dess uppdrag och hur man arbetar med att utföra uppdraget. Karakteristiskt för god hushållningsstrategi är att den blir allas uppgift, i stort och i smått, och att strategin blir en integrerad del av kommunens vardag; vi kan som utomstående betraktare känna igen en sådan strategi i det mönster av samstämmiga beslut och handlingar över tiden som blir tydliga när kommunen studeras.

1.3 Studiens upplägg och studerade kommuner

Med utgångspunkt i den teoretiska modell som beskrivs översiktligt i föregående avsnitt, har en empirisk studie genomförts. Materialet har huvudsakligen samlats in genom enkäter och intervjuer. Enkätundersökning genomfördes för att få en övergripande bild av hur den kommunala välfärdsproduktionens omfattning och kvalitet påverkats av kommunens resultatutveckling. Ambitionen med enkätundersökningen var också att den skulle vara ett stöd i urval av kommuner för mer djupgående kvalitativ analys. Riktmärket för det sökandet bland enkätsvaren var svar från KS ordförande, kommundirektör och ekonomichef som indikerade tydliga initiativ och vidtagna åtgärder, dessutom med påstådda positiva effekter. Förutom detta strategiska urval av ”framgångsrika” kommuner var också ambitionen att ge illustrerande exempel från kommuner som mellan 1998-2005 haft det kämpigt eller haft en negativ resultatutveckling. Vid urvalet beaktades även faktorer som storlek och skattesats i syfte att få en viss variation bland de studerade kommunernas förutsättningar och karaktär.

Sju kommuner valdes ut från ovanstående kriterier. Ur klass 1, ”positivt och ökande”, valdes Lomma och Hässleholm. Ur klass 3, ”radikal förbättring”, valdes Hallstahammar och Kristinehamn. Ur klass 4, ”pendlar kring 0”, valdes Uppsala och ur klass 6, ”negativt och vikande”, valdes Hörby och Katrineholm. (Klass 2 och 5 är inte representerade i studien. Valda klasser är dels de stora (1, 3 och 4), dels den ur resultat-synpunkt mest angelägna (6).)

I de sju kommunerna genomfördes intervjuer med kommunens politiska och administrativa ledning. I första hand har vi försökt intervjua kommunstyrelsens ordförande (i något fall annat kommunalråd), ekonomi- och kommunchefer. För att få nyanserade verifieringar och modifieringar samt att få höra verksamhetsnära beskrivningar har i ett andra steg intervjuer genomförts med ansvariga på eller representanter för förvaltnings- och enhetsnivå. Uppmärksamheten har verksamhetsmässigt riktats mot individ- och familjeomsorg, äldreomsorg samt grund- och gymnasieskola.

2. Hushållning i praktiken – åtgärder och effekter

2.1 Vad gör kommunerna för att förbättra ekonomiskt resultat?

I tabell 1 nedan sammanfattas de åtgärder som tydligast framträtt vid besök och i intervjuer i de sju kommuner som valdes ut för djupare studier. Kommunvisa kondenserade beskrivningar återfinns i bilaga 1. I dessa framkommer tydligt att genomförda åtgärder och dess effekter bör förstås i den situation som de är sprungna ur. Den totala åtgärdsvolymen i respektive kommun är vidare större än vad som återges i tabell 1. Ingen ”total” undersökning är genomförd. De åtgärder som återfinns i tabell 1 har utgjort huvudsaklig grund för vår klassificering av kommunernas strategier i figur 2.

För att nå sina mål kan kommunen vidta en lång rad olika åtgärder, var och en för sig eller tillsammans i mer eller mindre lyckade kombinationer. I tabell 1 markerar ljus bakgrund målorienterade åtgärder, mellanmörk bakgrund representerar åtgärder inriktade mot arbetssätt, medan mörk bakgrund lyfter fram åtgärder inriktade mot organiseringen av verksamheterna. Tabellen lyfter fram vissa drag i studerade fall. Sammanställningen ska läsas som en tolkning av genomförda intervjuer och indikerar följande:

- Lomma uppvisar en balanserad åtgärdsuppsättning,
- Hässleholm presenterar en något obalanserad, främst kostnadsorienterad, uppsättning åtgärder, centralt orkestrerad,
- Hallstahammar demonstrerar en balanserad samling åtgärder,
- Kristinehamns åtgärder spänner över såväl delar som helhet och är av olika karaktär. Vi bedömer sammansättningen av åtgärder som balanserad,
- Uppsalas åtgärder är av karaktären helhetslösning och organiseringsorienterade, till synes relativt obalanserade,
- Hörby visar upp en rad organiserings- och kostnadsorienterade åtgärder, en något obalanserad uppsättning,
- I Katrineholm framstår det främst vara organiseringsinriktade åtgärder som präglar hushållningsarbetet.

Tabell 1. Sammanställning av omnämnda åtgärder
(kommuner uppdelade enligt Norrlied och Ehrnberg, 2007)

Klass 1 – positivt och ökande		Klass 3 – radikal förbättring	
Lomma	Hässleholm	Hallstahammar	Kristinehamn
Medborgarmöten	Satsningar på utvalda projekt (kulturhus, garnisonen, stadskärna)	Utveckla former för lärande	Aktiva jämförelser med andra kommuner
Anpassning av verksamheten efter ändrade behov	Satsning på kvalitetsredovisning för skolan	Översyn av avgifter och biståndsriktlinjer	Viss entreprenadut-sättning, pragmatiska förtecken
Utvecklat kvalitetsdeklarationer	Jämförelser med andra kommuner	Riktade åtgärder, ej osthyvel	Försiktiga skattesänkningar
Personalneddragningar	Besparingar med "osthyvel"	Översyn av placeringar och avtal	Besparingar med "osthyvel"
Minskning och översyn av externa produkter och tjänster	Ingen inflationsupp-räkning	Ingen kompensation för allmänna prisökningar på inköp	Politisk "borgfred" i ekonomiska frågor
Minska antalet externa placeringar	Ingen kompensation för ökade löner	Framtagande av ett gemensamt "Visionsdokument"	Uttalad rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän
Bara inflationsuppräkn-ning för lön	Avveckling av frivillig verksamhet för ungdomar	Framtagande av tydliga styrprinciper	...dito, mellan tjänste-män på olika nivåer
Entreprenadut-sättning av äldreomsorg	Indragna fastighetsin-vesteringar	Tätare kommunled-ningsgrupp	Delegering av ansvar och befogenheter
Utveckla öppenvården	Försäljning av energiverk	Lokalt initierade föränd-ringar i organisation och verksamhet	Fokus på ledarskap
Utveckling och artikule-ring av styridé	Nedskärning av personal	Utveckling av prognos-metoder för äldreom-sorg och skola	Intensifierad månadsuppföljning
Uttalad rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän	Starkt politiskt ledarskap		Lokalt initierade för-ändringar i organisation och verksamhet
Decentraliserat beslutsfattande	Omorganisation inom framförallt omsorgen		
Ansvar för både helhet och delar			
Ändra ledningsorgani-sation			

■ Åtgärder kring mål

■ Åtgärder kring arbetssätt

■ Åtgärder kring organisering

Forts. Tabell 1. Sammanställning av omnämnda åtgärder (kommuner uppdelade enligt Norrlid och Ehrnberg, 2007)

Klass 4 – pendlar kring 0	Klass 6 – negativt och vikande	
Uppsala	Hörby	Katrineholm
Tydlig central kommunikation om ekonomins betydelse	Tydlig central kommunikation om ekonomins betydelse	Tydligare nämndsuppdrag
Politisk enighet om att ekonomin sätter gränser	Anpassning av verksamheten efter ändrade behov	Minskat antal mål
Införande av en centraliserad beställarutförar modell	Minskning och översyn av externa produkter och tjänster	Anlitande av extern hjälp för problemanalys
Gemensamma principer för styrning	Minskning av antalet externa placeringar	Minska antalet externa placeringar
Stärkt koppling mellan budget och redovisning	Förbättrat kapacitetsutnyttjande	Personskiften på flera positioner
Intensifierad månadsuppföljning	Stramare villkor för försörjningsstöd	Ändrad ledningsorganisation
	Uttalad rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän	Uttalad rollfördelning mellan förtroendevalda och tjänstemän
	Ändrad ledningsorganisation	Tydligare styrförutsättningar genom färre styrdokument
	Tydligare och tidigareläggning av styrförutsättningar	Ökad samordning och helhetssyn
	Ökat ansvarskrävande	Central samordning av utlokaliserade förvaltningsekonomer
	Höjt ekonomisk medvetenhet och kunskap	
	Tätare ekonomisk uppföljning	

 Åtgärder kring mål

 Åtgärder kring arbetssätt

 Åtgärder kring organisering

2.2 Strategier för hushållning

De åtgärder som beskrivs i tabell 1 har lite olika karaktär och orienterar sig mot olika resultatpåverkande faktorer. Vi kan åtminstone särskilja åtta olika ansatser:

- *kostnadsslagsorienterade* åtgärder – kan identifieras i förhållande till enskilda kostnadsslag såsom personal, lokaler etc.
- *produktionsorienterade* åtgärder – kan handla om att upphöra med institutions-placeringar och lösa placeringsbehovet i egen regi i hemkommunen.
- *organisationsorienterade* åtgärder – kan exemplifieras med samarbeten över gränser inom kommunen eller mellan stat, kommun och landsting.
- *styrningsorienterade* åtgärder – framträder t ex i form av nya planerings- och uppföljningsrutiner, ett tydligare ansvarsutkrävande eller införandet av en mellancheftsnivå.
- *värderingsorienterade* åtgärder – handlar om att långsiktigt förändra människors attityd till ekonomin och dess förhållande till verksamheten.
- *prioriteringsorienterade* åtgärder – kan avse behovsbalansering där vissa verksamheter får mindre än andra; kopplat till organisatoriska förutsättningar för överblick av samlade behov.
- *intäktsorienterade* åtgärder – berör skattesats, men kan också avse näringslivspolitik, infrastrukturinvesteringar och liknande framtidsriktade åtgärder för att befästa eller utveckla kommunens samlade skattekraft.
- *förväntningsorienterade* åtgärder – skapar tydlighet och konsistens i exempelvis förd politik eller tillämpning av regelverk och rutinbeskrivningar.

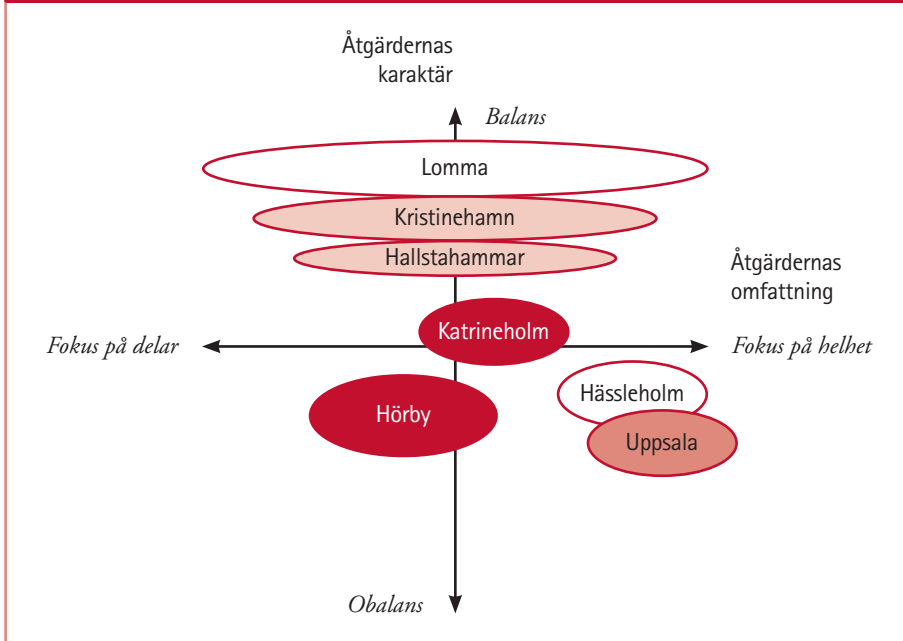
Gemensamt för alla studerade kommuner är att de över tid snarare arbetar med en bred repertoar av ovanstående ansatser. I figur 2 analyseras fallkommunernas olika hushållningsstrategier i den modell som utgör vår teoretiska utgångspunkt. Det område kommunen omfattar i figuren indikerar karaktären på dess hushållning. Analysen visar att ju bredare repertoar av resultatpåverkande faktorer som kommunerna arbetar med desto bättre förefaller de hantera åtgärdernas balans och helhet.

I Lomma har vi observerat en väl balanserad åtgärdsuppsättning, långsiktig och med en centralt koordinerad decentralisering av ekonomiskt ansvar. Det är i grunden en omfattande styrningsorienterad ansats som driver Lommas hushållning. Styrیدن påverkar hur politiker och tjänstemän gemensamt prioriterar i verksamheten och vilka ambitioner som sätts. Lomma uppvisar enligt vår bedömning en god strategi för hushållning genom en rad åtgärder som vidtagits och bibehållits över lång tid.

Hässleholms hushållningsstrategi bedömer vi som något obalanserad. Den fokuserar på helheten, men en helhet där de åtgärder som vidtagits varit ”dirigerade” av kommunalrådet. Det är huvudsakligen en centralt driven kostnadsorienterad ansats. Men det är också tydligt hur arbetet riktat in sig mot att förbättra omvärldens bild av kommunen, liksom en långsiktigt intäktsorienterad ansats såsom etableringen av Kulturhuset. Relativt Lomma väljer vi att placera Hässleholm närmare den så kallade bromsstrategin.

Hallstahammars hushållningsstrategi präglas av såväl kommunövergripande åtgärder som förvaltningsinitierade organisationsförändringar. Vi ser en tydlig förekomst av lokala initiativ avseende både organisations- och prioriteringsorienterade ansatser. Icke desto mindre är åtgärderna väl balanserade, de omfattar alltifrån besparingsansatser till

Figur 2. Karakteristik av fallkommunernas hushållningsstrategier.



medvetna prioriteringar och övergripande organisatoriska förändringar. Hallstahammar hushållningsstrategi bedömer vi som god.

Kristinehamns arbete bottnar i en politisk ”borgfred”, som har präglat hushållningsarbetet. Stor kraft är lagd på organisations- och styrningsorienterade ansatser, men även intäkt- och produktionsorienterade ansatser såsom skattesänkningar och entreprenad-användning karakteriserar Kristinehamns strävanden. Relativt Hallstahammar tolkar vi Kristinehamns hushållningsstrategi som något mer balanserad och med större spännvidd över delar och helhet - men gränsdragningen dem emellan är hårfin.

I Uppsala har våra observationer framför allt varit av karaktären helhetslösningar, vilka tagit sig uttryck i organiserings- och styrningsorienterade ansatser. Det kan te sig naturligt för en större kommuns företrädare att uppehålla sig vid övergripande initiativ, något som följaktligen präglar bilden av en stor kommuns hushållningsstrategi. Genom främst en organisatoriskt orienterad ansats samt en hårdare central kontroll och uppföljning av förvaltningarnas ekonomiska utfall blir strategin något obalanserad och placerar Uppsala i området för bromsstrategin.

Hörby har kraftsamlat centralt och visar tydliga tecken på en organisationsorienterad ansats. Stora förväntningar har dock ställts, centralt ifrån, på enskilda förvaltningars besparingar. Den kostnadslagsorienterade ansatsen har satt sin prägel på kommunens ekonomiska hushållning, varför vi placerar Hörby i fältet för en så kallad kostnadsstrategi.

I Katrineholm ser det något annorlunda ut. Där har kommunen tagit sig ifrån en utpräglad nämndskultur till att betona helhet och kommunövergripande avvägningar i besluten. Det är emellertid framför allt organisations- och styrningsorienterade ansatser som träder fram i våra intervjuer, att omsätta tankarna om helhetsbeslut med balanserade åtgärds paket har varit svårt – men är i vardande. Därför dristar vi oss till att lägga Katrineholm i början på den strategi vi kallar för ”god ekonomisk hushållning”.

2.2.1 Sammanfattning

Det går inte, med utgångspunkt i vårt urval av sju kommuner, att statistiskt fastställa systematiska skillnader i strategi mellan olika kommunklasser. Däremot kan vi konstatera att de av de sju kommunerna som har haft en sämre resultatutveckling förefaller ha såväl sämre ”balans” som mer fokus på del än helhet i de genomförda åtgärderna.

Fallkommunernas placering i diagrammet är förenlig med hypotesen att en balanserad strategi som omfattar hela organisationen är mer gynnsam, ur ett hushållningsperspektiv, än motsatsen.

Några återkommande förklaringar till att vissa kommuner fått en vikande, eller under flera år haft en negativ resultatutveckling, finner vi i beteenden såsom passivitet eller förnekelse. Dessa beteendemönster kan vanligtvis kopplas till rådande kultur, traditioner och värderingar och politisk konkurrens i berörd kommun. Först när det ohållbara i att inte göra något blir uppenbart för kommunledningen börjar det mödosamma arbetet med att vända resultatutvecklingen.

I vilken mån kommunerna lyckas vända på utvecklingen när väl insikten slagit rot i de ledande församlingarna beror på både externa och interna faktorer. Brott i utvecklingen kan t.ex. ske på grund av konjunktursvängningar. Uthålligheten i arbetet är av avgörande betydelse. På samma sätt som både styrprocesser och traditioner och värderingar kan påverka kommunal resultatutveckling negativt kan de påverka den positivt. Från många av våra studerade kommuner var det t.ex. den värderingen att ekonomi går före verksamhet som de intervjuade menade var en av de främsta förklaringarna till den positiva utvecklingen.

2.3 Effekter av genomförda åtgärder

Den andra grundläggande frågeställningen i denna studie är om de skillnader mellan kommunklasserna som kan observeras med avseende på utvecklingen för det ekonomiska resultatet motsvaras av skillnader i utveckling för resultat i verksamheterna, såväl internt som externt. God ekonomisk hushållning innebär som bekant att ha en ekonomi i balans och en verksamhet som uppnår sina mål. En viktig fråga är därför om kommuner som framgångsrikt sanerat sin ekonomi har gjort det till priset av bristande måluppfyllelse i verksamheten, eller inte.

Denna fråga hade varit relativt enkel att besvara om sambandet mellan orsak och verkan hade varit tydligt. Tyvärr är det ofta inte så i kommunala verksamheter. Sambandet mellan orsak och verkan kan enligt Hellström (2002:25-26) förvanskas eller försvagas av flera anledningar. Ett första problem är att effekter som identifierats inte beror på det som studerats utan är beroende av andra bakomliggande variabler. Ett annat problem är att de effekter som personer berättar om upplevs som effekter men inte är det. Det kan

till exempel vara något man hört talas om men som inte stämmer. Ett tredje problem är att intervjupersoners företrädelsevis pratar om, eller blandar, tänkta förväntningar med realiserade. Ett fjärde problem är tidsaspekten då vissa åtgärder kan ha tämligen snabba och kortvariga effekter och andra betydligt långsammare men kanske mer långvariga. Effektsagor kan också ha olika källor som i sin tur kan påverka möjligheten att tolka i vilken mån en effekt verkligen är en effekt av en specifik åtgärd.

När vi nedan diskuterar effekter av valda strategier är det viktigt att bära med sig ovanstående effektproblematik. Det är inte realistiskt att förvänta sig flera starka och påtagligt direkta samband mellan åtgärd och effekt. Kommunal verksamhet har få likheter med en boxningsmatch i detta hänseende. De effekter som lyfts fram nedan är sprungna utifrån utsagor från genomförda enkäter och intervjuer samt våra teoretiskt baserade generaliseringar av dessa utsagor (se t.ex. Yin 1994; Ryan, Scapens och Theobald, 1992).

När vi diskuterar verksamhetskONSEKVENSER har vi valt att skilja mellan externa och interna effekter. Med interna effekter avses effekter på anställdas förutsättningar att realisera organisationens mål och utföra sitt arbete på bästa möjliga sätt. Med externa effekter avses hur åtgärderna påverkat de som närmast berörs av verksamhetens produkt eller tjänst, dvs brukare och medborgare.

2.3.1 Interna effekter

Arbetet med rollfördelningen mellan politiker och tjänstemän samt centraliseringen av förvaltningschefer direkt under kommunstyrelsen har medfört en tydligare ledningsstruktur. Denna tydlighet har i sin tur påverkat hur de anställda upplever sin arbetssituation. Å andra sidan innebär detta arbete också en ökad centralisering vilket påverkar anställdas motivation på lokal nivå då deras handlingsfrihet minskas.

Vi kan också konstatera att arbetet med att utveckla kommunens styr- och organisationsprinciper har stärkt kopplingen mellan budgeterade resurser och verksamhetsaktiviteter som planeras och genomförs i verksamheten. Budgeten är inte något som flyter utanför de dagliga verksamhetsprocesserna och hanteras separat vid månadsuppföljningen, utan den finns snarare ständigt närvarande i verksamhetsprocessen. Principer som ”ekonomi går före verksamhet” förefaller sätta påtagliga beteendetryck, liksom decentralisering av ekonomiskt ansvar.

Arbetet med den kommunala verksamhetens organisation och styrning har också medfört en successiv professionalisering av ledningskapaciteten. Detta märks bland annat genom införande av obligatorisk reflektionstid, satsning på chefers arbetssituation, strukturerade mötesrutiner och den utbredda följsamheten avseende införda styrprinciper. Obligatorisk reflektionstid ger bättre förståelse för klienters behov och situation, bättre relationer med kollegor samt metodutveckling.

De omfattande organisationsförändringarna som merparten av kommunerna har genomfört har i vissa fall medfört att chefer fått för många underställda. Beroende på verksamhet kan detta ge effekter på både över- och underordnades arbetssituation. Och då kommunal verksamhet har ett högt tjänsteinnehåll riskerar en försämrad arbetssituation att påverka kvalitén i negativ riktning.

Ingen uppräkningsfaktor för löner, ingen ersättning med nya tjänster i samband med pensionsavgångar, översyn av vikarieutnyttjandet och andra personalåtgärder i

syfte att minska resursförbrukningen medför en minskad personaltäthet. Beroende på verksamhetens karaktär kan detta också medföra sämre kvalitet.

Kommunerna sårbarhet vid stora volymökningar i försörjningsstödet omfattning har medfört ett ökat intresse för försörjningsstödet storlek och förändring. Detta har enligt de intervjuade lett till både noggrannare uppföljning av bidragstagare, och till en ökad fokus på metodutveckling för att få bidragstagare ut i arbetslivet och på andra sätt förebygga bidragsberoende.

Sammantaget har genomförda åtgärder haft en effektivitetshöjande inverkan på kommunernas interna arbete.

2.3.2 Externa effekter

Den bild intervjuerna ger indikerar sammantaget att det överlag förefaller vara möjligt att förbättra det ekonomiska resultatet utan att det får allvarliga negativa konsekvenser för brukarna eller medborgarna. Svaren från enkäten stöder denna bild. Äldreomsorg, individ- och familjeomsorgen samt grundskolan har fått ökade volymer, förändringar som enligt enkätsvaren överlag hanterats väl. Särskilt för äldreomsorgen och IFO hävdas att kvaliteten förbättrats under studerad period. Enkätens svarsfrekvens på 18 % medger inte någon möjlighet att särskilja studiens olika kommunklasser i detta hänseende.

I Kristinehamn och Hässleholm är en förklaring till detta enligt de intervjuade att de hade ”slack” på många håll i organisationen när åtgärderna började sättas in. Finns inte denna överkapacitet, vilket kan vara fallet nästa gång åtgärder genomförs, kan det med andra ord gå ut över verksamheten och därmed brukarna. Att arbeta klokare genom processförändringar medför att mindre resurser ger samma eller bättre kvalitet. Sådana insatser har också varit ett gemensamt drag för många av de studerade kommunerna. Ett påtagligt bevis på dessa effekter går att hämta från Hallstahammars kvalitets- och kundnöjdhetsmätningar inom vård och omsorg. Gjorda mätningar indikerar inte några kvalitetsförsämringar.

I den mån verksamhet har konkurrensutsatts har flexibiliteten och valmöjligheterna ökat för medborgarna, men variationen i kvalitet har också ökat. Konkurrensutsättning och specialisering i utförarledet har enligt de intervjuade emellertid i vissa fall också inneburit ett sämre samarbetsklimat, en sämre helhetssyn och ett glesare skyddsnät för klienter och brukare. Köp- och säljsystem som bland annat Uppsala använder sig av skapar vidare viss osäkerhet vad gäller resurser och långsiktighet ute i verksamheterna. Modellens tydliga rollfördelning och centralisering av beslut skapar emellertid också förutsättningar för att likabehandlingen av medborgare blir bättre.

Den stärkta kopplingen mellan budget och verksamhet förefaller också innebära en ökad lyhördhet och anpassning till behov som brukare och medborgare ger uttryck för. Vidare ger en översyn av bidrag och avgifter i vissa fall övervältringseffekter i termer av ökade kostnader för andra offentliga verksamheter såsom sjukvård och försäkringskassa.

Översyn av placeringar och vårdavtal och strävan att lämna institutionsvård till förmån för eget boende påverkar enligt de intervjuade vårdtagare genom en ökad ensamhet och otrygghet. Till exempel försämras möjligheterna till sociala kontakter och förutsättningar för att få snabb och adekvat vård och omsorg. Effekten har blivit en ökad satsning på olika former av uppsökande verksamhet i några av studiens kommuner.

Att inte genomföra regelbundna underhållsåtgärder av t.ex. fastigheter och gator riskerar enligt de intervjuade att fördyra det framtida underhållet. Likaså finns det en risk att kommunen minskar sin attraktionskraft när ansvariga undviker eller drar ner på frivilliga verksamheter och aktiviteter såsom utsmyckningar och kulturutbud.

2.4 Hur långt räcker ett internt fokus?

Studiens kommuner har kunnat påverka sin ekonomiska resultatutveckling under aktuell tidsperiod. Detta har skett genom att en mängd åtgärder med olika orienteringar har genomförts. Ett mönster som framträder från samtliga kommuner är att mycket resurser har lagts på struktur- och processutveckling av kommunal styrning och organisation. Delvis förefaller detta mönster innehålla förklaringar till de relativt lågmälda externa effekter som identifierats. Effektivisering av kommunal styrning och organisation har så att säga varit en garant för en kvalitetsnivå som de flesta brukare och medborgare förefaller acceptera. Men hur länge är denna effektivisering möjlig att upprätthålla? Vad händer med kommuners uppdrag vid behov av kraftiga resursneddragningar?

I rapportens kommande och sista kapitel argumenteras för att arbetet med kommunal styrning och organisation är evigt. Skall arbetet vara hållbart krävs ständig utveckling av styrdialogen och rollerna i den kommunala verksamheten, inte minst i relationen mellan kommunledning och verksamhetsföreträdare på olika nivåer.

3. För en hållbar kommunal hushållning

3.1 Behov av att stärka väktarrollen

Den tolkning vi gör av våra observationer är att merparten av de åtgärder som de studerade kommunerna genomfört har stärkt den så kallade väktarrollen i en budgetstyrd verksamhet (se t.ex. Wildavsky, 1986). Väktaren är den som bevakar att resurskraven från de så kallade förkämparna inte överstiger tillgängliga resurser. Förkämparna i en kommunal verksamhet är de som i lite olika skepnader företräder verksamheternas behov. Dessa kan t.ex. vara nämndspolitiker, förvaltningschefer, enhetschefer, områdeschefer, anställda eller anhängare. En väl spridd insikt om att tillgängliga resurser sätter gränser för verksamheten kan verka hämmande på förkämparnas argumentation. Står dessutom förvaltningsledningen och nämndpolitikerna bakom en centraliserad och helhetsbaserad syn på kommunens verksamhet har de delvis anammat en annan roll som verksamhetsföreträdare, en roll som kan vara skild från t.ex. första linjens chefer och personal. Är de dessutom uthålliga i denna nya roll förstärks deras position ytterligare.

I synen på en professionell ledning ligger det också en idé om att chefer på olika nivåer skall vara lojala mot sina överordnande och att man som chef stimuleras och drivs av att nå mål avseende ekonomi och kvalitet inom sitt ansvarsområde (se t.ex. Drucker 1977).

Att väktarrollen förefaller ha stärkts i de studerade kommunerna är en empirisk observation som vi tolkar som behovsstyrd. I de flesta studerade kommuner har väktarrollen varit för svag i relation till förkämparnas för att kunna påverka den ekonomiska resultatutvecklingen. Det är emellertid knappast önskvärt att kommunal hushållning förminskas till att endast handla om ekonomi. Kommunal hushållning handlar om ett samspel mellan ekonomi och det kommunala uppdraget. I detta samspel är både väktarna och förkämparna viktiga.

3.2 En checklista för väktare och förkämpar

På basis av föreliggande studie kan vi konstatera att framgångsrikt kommunalt hushållningsarbete bottnar i att anställda har ett gemensamt och medvetet förhållningssätt till tillgängliga resurser och hur de skall konsumeras för att realisera uppsatta mål. Ett sådant förhållningssätt tar sitt ursprung i ett fungerande samspel mellan väktare och förkämpar. Utan ett sådant är det svårt att arbeta för en långsiktigt hållbar god kommunal hushållningsstrategi.

I akt att stödja detta samspel avslutar vi rapporten med en checklista. Listan beskriver sju viktiga hushållningsaspekter som kan sägas konstituera detta förhållningssätt. Brister i några av dessa aspekter riskerar ha en negativ påverkan på arbetet med den kommunala hushållningen.

1. Skapa en gemensam syn på hushållningens utmaningar

Vad som tydligt framkommit är att i de flesta studerade kommuner har den politiska ledningen och tjänstemannaledningen gjort gemensam sak i arbetet med att vända eller vidmakthålla en positiv resultatutveckling. Den s.k. ledande koalitionen (se Kotter, 1995) har varit tillräckligt stark för att lyckas med sitt arbete. Ju fler som är bärare centralt av för hushållningen viktiga värden och attityder, desto bättre. Likaså stärks samsynens livslängd om det backas upp av ett antaget och väl dokumenterat styrsystem med genomtänkta och beprövade rutiner.

Det är också viktigt att den gemensamma synen når ner till mellanchefernsnivån. Är inte förvaltningschefer och deras närmast underordnade bärare av en gemensam syn är risken uppenbar att hushållningsarbetet rasar samman. Helst skall den naturligtvis genomsyra alla anställda i organisationen men är det svagt redan på mellanchefernsnivå riskerar det att krackelera.

2. Stärk den röda tråden mellan operativa och strategiska beslut

Det är viktigt att ha en röd tråd mellan de kortsiktigt operativa och de långsiktiga strategiska besluten. Släpper man denna ledstjärna är risken påtaglig att de anställda springer vilse i hushållningsarbetet.

Hur de kommunala ledningsfunktionerna är organiserade och hur väl de fungerar är avgörande för i vilken mån denna konsistens kan upprätthållas. Exempelvis blir det viktigt att rollfördelningen och ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän fastställs och tillämpas konsekvent. Likaså att förvaltningschefgruppen, eller motsvarande, sätter kommunens gemensamma intressen före enskilda förvaltningsars.

3. Diskutera kopplingen mellan kvalitet och kostnad

I många av de studerade kommunerna har det lagts ner ett omfattande beskrivningsarbete för att följa upp de aktiviteter och prestationer som genomförts. Beskrivningarna har emellertid inte bara använts för intern uppföljning och lärande utan har också varit en del i utvecklandet av kvalitetsdeklarationer och i arbetet med externa jämförelser. Både att beskriva och vara lyhörd för medborgarnas önskemål/förväntningar och att göra externa jämförelser skapar förutsättningar att relatera sin kostnader till kvalitetsaspekter. Länken mellan kvalitet och kostnad är människor. Att mer pengar inte alltid behövs innebära bättre kvalitet och vice versa är viktiga insikter att bära med sig i arbetet med en hållbar hushållning.

4. Ladda åtgärderna med symboliskt positiva värden

Ett gott hushållningsarbete tar tid och energi och risken för att antingen energi eller tålmodighet skall börja tryta är uppenbar. Kommunernas erfarenheter pekar på betydelsen att vidmakthålla både energi och tålmodighet. Ett sätt att göra detta är att medvetet genomföra åtgärder som på olika sätt stärker motivationen t ex hos de anställda att fortsätta sitt hushållningsarbete. Ett sätt att göra detta är att skapa mentala kartor som binder samman arbetet med åtgärder, skapar ett minne, som gör att folk kommer ihåg varför man

arbetar som man gör t.ex. ” – Vi får inte glömma bort moraset 2001. Dit vill vi inte igen”. Förutom att skapa dessa minnen blir det viktigt att komma ihåg dem och prata om dem. Citat eller handlingar från centrala gestalter, såsom Kf ordförande, kommunalråd eller ekonomichef kan medvetet föras vidare och lyftas fram när hushållningsarbetet hotas eller gått i stå.

Ett annat sätt att skapa symboliskt positiva värden kan vara att t.ex. välja ut några offensiva satsningar, trots en återhållsam politik i stort.

5. Agera proaktivt

Om det symboliska handlar om att skapa ett organisatoriskt minne handlar den proaktiva aspekten om förmågan att fånga framtida behov genom omvärldsanalyser och prognoser. Bristande förmåga att planera för framtida elevantal, utveckling av försörjningsstöd eller äldres behov av kommunal vård kan slå hårt mot den kommunala hushållningen. Risken är att de åtgärder som så småningom genomförs för att korrigera en prognosmiss inte blir så balanserade och därigenom motverkar en långsiktigt positiv utveckling.

Det proaktiva handlar emellertid inte bara om att prognostisera mer och bättre utan i minst lika stor utsträckning om att följa med i det utvecklingsarbete som sker inom de olika verksamhetsspecialiteterna. Vilka metoder är de mest effektiva för att få människor tillbaka i arbetslivet? Hur går det att motverka fallskador i hemmet hos kommunens äldre? Hur kan kommunen vara med och påverka klimatsmarta byggnads- och transportlösningar i kommunen? Idén med proaktivitet handlar både om att inte bli överraskad och om att finna och tillämpa metoder för att arbeta smartare.

6. Skapa en anda av delaktighet och engagemang

Öppenhet är viktigt för att skapa förtroende och delaktighet. Väljer ledningen att bedriva hushållningsarbetet genom att hålla inne med information om prioriteringar och behov av konsumtionförändringar riskerar arbetet få ett snabbt slut. Lärdomen från de studerade kommunerna är att ju fler som känner till behovet av ekonomisk åtstramning och förstår varför det sker desto större är sannolikheten att arbetet får genomslag. Delaktighet och motivation går hand i hand. Skvaller och gissningar om besparingar och omprioriteringar gynnar sällan den dagliga verksamheten. Så fort resultatpåverkande beslut fattas skall informationen ut.

7. Anpassa för uppdragets realisering

Vittnesmålen är många från de intervjuade om att det arbete som lagts ner på att vända en negativ resultatutveckling, eller förbättra en positiv, initierade kommunalexistentiella frågor såsom; Vem är kommunen till för? Vad skall kommunen göra? Vad skall andra göra? Existentiella frågor kan ofta besvaras på många sätt. I de sju kommunerna är det framförallt två relaterade frågor som framträder; Hur kan insikten om de begränsade resurserna stärkas? Hur kan begränsade resurser möta förändrade behov?

Långtgående decentralisering av ekonomiskt ansvar till anställda som arbetar nära det kommunala ”tjänstemötet” är en väg som tonar fram i studerade kommuner. Genom denna ansats blir resursåtgången tydlig vilket möjliggör en effektivare resursanvändning. Ansatsen ställer samtidigt stora krav på de lokalt anställda. Ett genomarbetat lokalt förhållningssätt som ”det är mina egna skattepengar som jag har ansvar för” har i vissa kommuner kunnat skapa förutsättningar för lokalt anställda att verka för en hållbar hushållning. En strukturerad och tämligen detaljerad uppföljning är också nödvändig.

3.3 Hållbar kommunal hushållning framöver

Huvudintresset i denna studie har riktats mot vad kommuner gör i syfte att hantera sin ekonomiska situation. Handbokens texter har därför centerats runt den kommunala organisationens interna liv. Risken med detta är naturligtvis att det kortsiktigt opåverkbara glöms bort eller värderas ner när kommuners arbete med en hållbar hushållning diskuteras. Så får det naturligtvis inte bli.

Den kommunala verksamheten behöver inte gå samma väg som företaget Facit, som alltför länge trodde att det gick att tillfredsställa marknaden genom tillverkning av manuella räknemaskiner, s.k. räkneshurror. Företaget insåg för sent att tillverkning av digitala miniräknare hade varit ett bättre sätt att nå sina mål. Exemplet Facit visar att organisationer kan fastna i ett tanke- och handlingsmönster som inte är långsiktigt hållbart.

Det som är rätt för kommuner tar på sitt sätt utgångspunkt i den sjunde och sista hållbarhetsdimensionen. Kommunerna har ett uppdrag och hur detta realiserats kan inte frikopplas från den omgivning som kommunerna är en del av. Vid sämre tider brukar t.ex. skatteunderlag vika och försörjningsstöd öka. Faktorer som kommuner på kort och medellång sikt inte kan påverka på annat sätt än att anpassa organisationens resurser därefter. På detta vis blir kommunernas förmåga att anpassa sig till nya externa omständigheter en ödesfråga.

Kommuner skall med andra ord inte bedriva hållbar god hushållning enkom för egen del utan i huvudsak för andras. I vilken mån kommunerna klarar av detta de närmaste åren är något som vi med spänning ser fram emot att följa och vår förhoppning är att denna studie kan vara ett stöd i det eviga hushållningsarbetet.

Referenser

- Argyris, C., (2004), *Dynamics of organizational change and learning* (ed. Jaap J. Boostra), John Wiley, Chichester.
- Barney, J., (1991), *Firm Resources and Sustained Competitive Advantage*, Journal of Management, 17, 99-120.
- Barney, J., (1996), *Bringing Managers Back In: A resource-based analysis of the role of managers in creating and sustaining competitive advantages for firms*, Texas A&M University.
- Drucker, P.F., (1977), *Organisation, ledning, ansvar: handboken för beslutsfattare*, Liber/Beckman, Stockholm.
- Hellström, M., (2002), *Resultatenheter i kommunalteknisk verksamhet- struktur, process och effekt*, Lund Business Press, Lund.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Ramberg, U. och Tagesson, T., (2006), *God kommunal hushållning måste man arbeta med*, Studentlitteratur, Lund.
- Kotter, J. P., (1995), *Leading change: Why Transforming Efforts Fail*, Harvard Business Review, March-April.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., och Lampel, J., (1998), *Strategy Safari. A guided tour through the wilds of strategic management*, Free Press, New York.
- Norrlid, A. och Ehrnborg, G., (2007). *Resultaträkningens påverkbara komponenter – ett verktyg baserat på officiell statistik om kommuner*, Rådet för främjande av kommunala analyser. Stockholm.
- Ryan, B., Scapens, R. W., & Theobald, M. (1992). *Research method and methodology in finance and accounting*. London: Academic Press.
- Törnvall, P., och Norrlid, A., (2007), *Skapa resultat med nyckeltal. Nyckeltal och mått i styrprocessen*, Rådet för främjande av kommunala analyser. Stockholm.
- Wildawsky, A., (1986), *Budgeting: a comparative theory of budgetary processes*, Transaction Books, New Brunswick.
- Yin, R. K. (1994). *Case study research: Design and methods* (2:a uppl). Thousands Oaks: Sage.

Intervjupersoner

Lomma	Eva Albihn, förvaltningschef, Förvaltningen för utbildning, kost, kultur och fritid
	Kerstin Ferbas, utbildningschef, Barn och utbildning
	Thomas Håkansson, kommunalråd
	Stefan Martinsson, ekonomichef
	Gull-Britt Melvanus, socialchef Socialförvaltningen
	Lotta Widén-Odder, HVO chef
Hässleholm	Bengt Andersson, fd kommunalråd
	Åsa Persson, controller, Skolförvaltningen
	Bengt-Arne Persson, ekonomichef
	Monica Rydlund, controller Omsorgsförvaltningen
Hallstahammar	Carin Becker-Åström, kommunchef
	Kenth Elmgren, ekonomichef
	Bo Eriksson, enhetschef rektor
	Christer Hallqvist, socialchef
	Marie Lindblom, områdeschef
	Lena Millberg, förvaltningschef
Kristinehamn	Bertil Frejdin, kommundirektör
	Kerstin Hedvall, skolchef
	Helen Holmgren, chef IFO/Omvårdnadsförvaltningen
	Christina Leopoldsson, gruppchef äldreboende
	Birgitta Palm-Larsson, skolområdeschef
	Morgan Persson, ekonomichef
	Åke Thörnesjö, kommunstyrelsens ordförande

Forts. nästa sida

Uppsala	Lena Borgudd Nilsson, rektor
	Lena Hartwig, oppositionsråd
	Kenneth Holmstedt, kommundirektör
	Åsa Morén, kommunstrateg
	Anita Pedersen, redovisningschef
	Ingemar Pettersson, ansvarig alkoholenheten
	Torsten Skatt, budgetchef
Hörby	Lars Ahlkvist, kommunalråd
	Arne Bertilsson, kommunchef
	Kerstin Bondza, ekonom i kommunledningsförvaltning
	Åke Grönvall, ekonomichef 2003-2008
	Lena Persson, förvaltningsekonom, barnsomsorg och skola
	Ursula Svensson, områdeschef äldreomsorg
Katrineholm	Anne Andersson, ekonomichef
	Göran Dahlström, kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande
	Erik Hellqvist, kommunchef
	Mattias Jansson, chef kommunledningsförvaltningen
	Åke Strandberg, chef socialförvaltningen

Bilaga 1. Kommunfakta

Sammanställning, kommunfakta (www.kommundatabas.se).

	Klass 1 – Positivt och ökande		Klass 3 – radikal förbättring		Klass 4 – pendlar kring 0	Klass 6 – negativt och vikande		Riket
	Lomma	Hässle- holm	Hallsta- hammar	Kristine- hamn	Uppsala	Hörby	Katrine- holm	
Antal inv. 2007	20 023	49 780	15 040	23 906	187 541	14 584	32 162	9 182 927
Bef. utv. 98–07, %	+13,5	+1,5	-2,4	-4,6	+0,1	+6,0	-1,7	+3,7
Skattekraft 2007, kr/inv	188 919	134 200	141 270	140 927	155 387	126 039	135 970	152 534
Skattesats 2007, % (kommun)	19,24	20,61	21,69	22,55	21,43	19,78	21,98	21,47

Klass 1 – positivt och ökande

Lomma

Lomma är en kustnära förortskommun strax norr om Malmö med drygt 20 000 invånare. De senaste tio åren har kommunens befolkningsmängd ökat med nästan 14% eller 2 500 personer. Skattekraften var 2007 24 % högre än riksgenomsnittet och kommunalskatten låg på 19,24 %, markant under riksgenomsnittet på 21,48 %. De senaste 20 åren har kommunen varit borgerligt styrd och mellan 1998-2007 har det ekonomiska resultatet haft nedanstående utveckling.

De åtgärder för hushållning som Lomma har genomfört kan karakteriseras såsom balanserade. De har arbetat både med kommunens organisation, ledningsfilosofi och det tjänsteutbud som kommunens medborgare kan förvänta sig. Likaså har de arbetat parallellt med åtgärder på lokal verksamhetsnivå och på kommunövergripande nivå. Detta hushållningsarbete har de gjort i över tio år och med en stabil politisk majoritet, inte minst har det ledande kommunalrådet varit drivande.

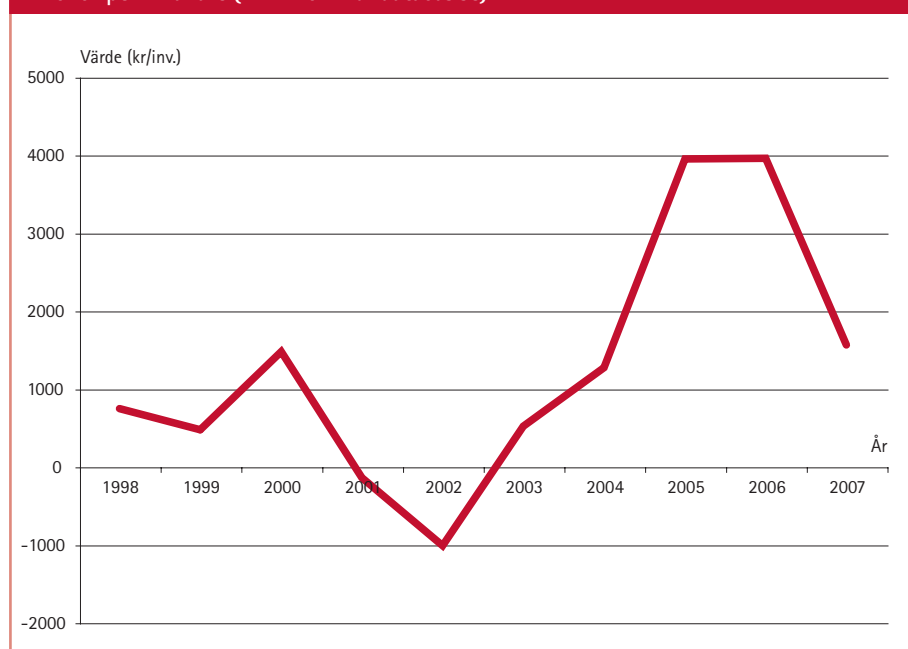
Det arbete som initierades 1997 har över tid resulterat i en idé om styrning för kommunen. Denna idé har sammanställts i ett övergripande styrdokument – ”Vårt styrsystem, kvalitetssystem för Lomma kommun”. Detta styrdokument stödjer genomförandet av de övergripande mål och riktlinjer som de förtroendevalda beslutar om för varje

mandatperiod. Inom ramen för detta styrdokument fastställs bland annat rollfördelningen mellan de förtroendevalda och anställda. Kommunens styr- och kvalitetssystem utgår från en idé att styra med mål och decentraliserat beslutsfattande. De arbetar därför uttalat med att säkerställa att såväl förtroendevalda som anställda tar ansvar för delarna såväl som för helheten. Detta kan synas som en paradox, men fungerande decentralisering kräver vanligtvis ett mycket uttalat och centraliserat regelsystem.

Kommunen genomför kontinuerligt anpassning av verksamheten till förändrade medborgarbehov eller förändringar i omgivningen såsom ökad arbetslöshet. Det är i detta sken som bland annat de olika former av medborgardialoger som kommunen genomför skall ses. Årligen läggs vidare ett effektivitetsbeting på inköp och dylikt då det endast är löner som kompenseras för inflationen.

Lomma återfinns i vår studie för att de har haft en positiv och ökande resultatutveckling, men det innebär inte att de har sluppit besparingar. Åren 2001 och 2002 visade kommunen negativa resultat. I det besparingsprogram som sattes genomfördes flera riktade åtgärder inom äldreomsorgen och IFO såsom personalneddragningar, minskade inköp av material och tjänster, översyn av leasingavtal, ändrad ledningsorganisation samt fokusering av förebyggande arbete genom att minska antalet placeringar på institutioner och utveckla kommunens öppenvård. Både IFO och äldreomsorgen har tagit fram kvalitetsdeklarationer för sina huvudsakliga verksamheter.

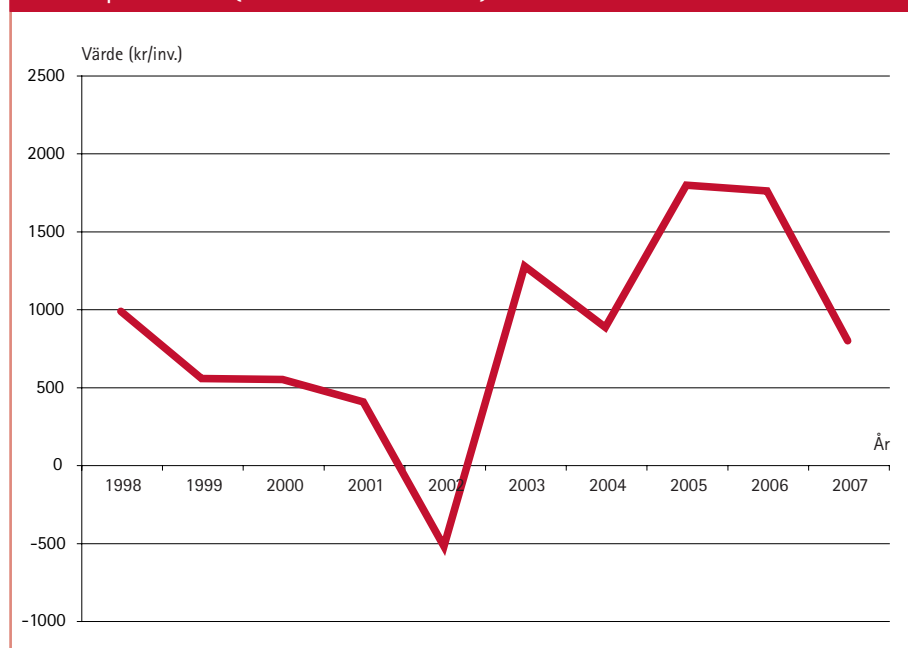
Figur 3. Lommas resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



Hässleholm

Hässleholm återfinns mitt i de djupa Göingeskogarna, strax söder om gränsen mellan Skåne och Småland. Befolkningsmängden var 2007 strax under 50 000 invånare och har uppvisat en svag ökning, 1%, de senaste tio åren. Skattekraften ligger 13% under riksgenomsnittet och skattesatsen är likaledes under genomsnittet för landet, den låg 2007 på 20,61 %. Hässleholm styrs under innevarande mandatperiod av en borgerlig majoritet.

Figur 4. Hässleholms resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



1994 hade kommunen 375 Mkr i låneskuld och prognosen för 1995 visade ett underskott på 100 Mkr. Samtidigt som ekonomin stadigt försämrades minskade befolkningen och det upplevdes från politiskt håll som att hässleholmarna inte längre var stolta över sin stad. Kommunalrådet och ekonomichefen bestämde då tillsammans att de skulle vända utvecklingen på tre år. Medicinen som skulle sättas in var att man skulle bromsa samtidigt som man satsade på omsorgsfullt utvalda projekt. För att öka krismedvetandet anordnade kommunen ett antal konferenser. Bland annat bjöds Haninge kommun in för att berätta om hur det går om man inte klarar sin ekonomi.

Det största hindret för den utveckling som kommunalrådet ville driva fanns inom de egna politikerleden. Genom att låta ekonomichefen lägga fram förslagen blev det lättare att driva igenom än om han själv hade lagt fram dem.

År 1997 hade underskottet väntts till ett överskott på 17 Mkr och insatserna under 1995 och 1996 hade då fått helårseffekt. Besparingarna genomfördes utan att några stora varsel lades. Det handlade om rationaliseringar och effektiviseringar där man ifrågasatte all verksamhet.

De förändringar som genomfördes var av lite olika karaktär. Dels skedde en rad organisatoriska förändringar såsom sammanslagningar av nämnder, dels lades några verksamheter ned. Det förefaller som om inget varit heligt men att det egentligen inte funnits någon väl genomtänkt plan för hur och var besparingarna skulle genomföras. Det har varit mycket osthyl. Sedan 1996 har ingen förvaltning fått kompensation för inflation, vilket i praktiken inneburit en besparing varje år. Man har inte heller budgeterat med någon befolkningsökning trots att befolkningen faktiskt har ökat. Inte heller har man alla år fått full kompensation för löneökningar. Vilka besparingar som genomdrivits har bestämts av förvaltningarna och dess nämnder. Förutom besparingar har det skett en resursförstärkning genom försäljning av energiverket 1999.

Samtidigt som besparingarna genomfördes drev framförallt kommunalrådet linjen att man skulle satsa på vissa stora projekt som stack ut lite. Det beslutades bl a att det skall byggas ett nytt kulturhus. Byggandet av Kulturhuset var, menade kommunalrådet, en viktig symbolhandling för att sätta Hässleholm på kartan.

Klass 3 – radikal förbättring

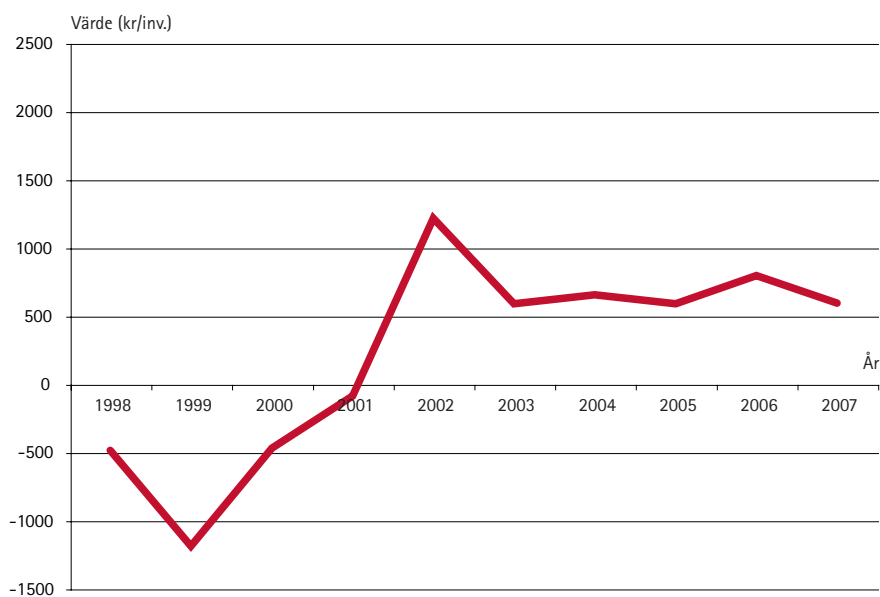
Hallstahammar

Hallstahammar är en bruksort i Mälardalen. Kommunen gränsar bland annat till Västerås som det tar runt 20 minuter med bil eller tåg att nå. Metallindustrin har fortfarande en dominerande ställning. Befolkningsmängden har minskat med drygt 2% de senaste tio åren och idag bor ca 15 000 invånare i kommunen. Skattekraften låg 2007 8% under riksgenomsnittet. Skattesatsen låg då på 21,69 %, något över riksgenomsnittet, även om den har utvecklats nedåt de senaste åren. Valutgången 2002 var speciell då socialdemokraterna inte kunde styra med egen majoritet. Mellan 1998-2007 har kommunens resultat haft nedanstående utveckling (se figur 4).

I slutet av 1990-talet hade bruksorten Hallstahammar strax över 15 000 invånare men en servicestruktur som var tänkt att betjäna ytterligare 5 000 invånare. Sedan kommun-sammanslagningen 1971 har antalet invånare minskat med runt 200 personer/år. Under 1990-talet har kommunens resultat varierat över åren. 1997 visade kommunen överskott på några miljoner som året därefter blev ett för kommunen gigantiskt underskott på nära 20 miljoner kronor. 1999 tog KF-ordförande initiativ till ett gemensamt grepp. Ledande politiker och tjänstemän åkte iväg på de s.k. Leksandsdagarna. Arbetet dessa dagar la grunden för det första visionsdokumentet, ”Kommun i balans” som fastställdes 2000. Resultatutvecklingen, som tidigare hade mötts med osthyl och fokus på det akuta läget, kunde mötas med en uttalad strategi.

Ett anpassningsprogram utvecklades för åren 2001-2004 om ett sparbetning om brutto 50 miljoner kronor, 80 % lades på förvaltningarna och resterande centralt. De besparingar som gjordes riktades mot specifika verksamheter och åtgärder såsom indragning av fältassistenter, stängning av ”nattis”, indragning på den tekniska verksamheten och minskat kulturutbud. Näringslivssatsningarna i Resurs & Utveckling i Hallstahammar AB som startades 1996 skärskådades också.

Figur 5. Hallstahammars resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



Grundprincipen att "medel går före mål" beslutades och var vägledande för arbetet, men besparingar skulle ske utan att personaltäteten inom de prioriterade områdena skola, vård och omsorg försämrades. Även dessa verksamheter fick dock se över sina kostnader avseende t.ex. lokaler, måltider, sommarskola, placeringar, etc, men inte alls i samma utsträckning som t.ex. tekniska verksamheten. Under åren bantades en tredjedel av den tekniska budgeten bort. Enligt förvaltningschefen för sociala verksamheten var de enskilt största besparingarna översyn av vårdplaceringar och avtal. De antog också en princip att äldre i första hand skall klara sig med stöd i hemmet och i andra hand korttidsboende. De införde också uppsökande verksamhet för alla invånare över 75 års ålder för att få en bild över behovet av framtida insatser. Vidare såg de över avgifterna för äldre- och handikappomsorg. Skolförvaltningen arbetar mycket med att följa elevprognoser och anpassa lärarkåren efter dessa. Nämnderna fick vidare ingen kompensation för allmänna prisökningar på inköp, bara för löneökningar.

Vidare togs gemensamma principer för styrning och organisation fram. Av styrdokumentet framgår det bland annat att alla förvaltningschefer är anställda av KS med kommunchefen som gemensam chef och att alla förvaltningschefer är del av en gemensam kommunledningsgrupp. Några av de ledande tjänstemännen har arbetat i kommunen sedan 15-20 år tillbaka. Som förvaltningschef har man två uppdrag – att jobba för helheten och att jobba för sin förvaltning. Står delen i konflikt med helheten är det enligt principerna helheten som gäller. I samband med omorganisationen flyttade alla förvaltningschefer in i kommunhuset. Närheten till varandra har enligt de intervjuade varit viktigt för att

stärka idén om en helhet. Hallstahammar har vidare vissa delade kostnader med andra kommuner såsom ett gemensamt ekonomi- och personalsystem med Surahammar.

De intervjuade betonade ansträngningarna att göra uppföljningen till lärtillfällen. Strävan mot eftertanke och reflektion återspeglades t.ex. på de sätt som förvaltningschefer och enhetschefer arbetade med styrningen av sina verksamheter. Såväl socialchefen som skolchefen har måluppfyllelse och strategiska utmaningar på dagordningen vid varje ledningsgruppsmöte. En områdeschef för LSS hade infört några timmars systematisk reflektionstid i månaden för all personal. Samtalet skall stärka de anställdas gemensamma värderingar och hur de skall bemöta sina brukare och sina kollegor. LSS-arbetslagen kan vidare följa sin resursförbrukning enligt en detaljerad kontoplan. Tydligheten i den ekonomiska situationen gör att de olika arbetsplatserna går samman och gör saker tillsammans.

Den första visionen har ersatts av en ”Vision 2015”. I denna skall nämnderna tydligt redovisa sin måluppfyllelse i så kallade uppföljningskataloger där nyckeltal, utfallskommentarer, tidpunkt och ansvar skall framkomma.

Kristinehamn

Kristinehamn är beläget vid Vänerens nordöstra strand och har knappt 24 000 invånare, en befolkningmängd som minskat med nästan 5% sedan 1998. Kommunen har traditionellt sett haft relativt tung industri och en hamn som varit viktig för transporter av bl.a. järn- och stål från Bergslagen. Skattekraften är 9% under rikets genomsnitt och skattesatsen är drygt en procent högre än genomsnittet, 22,55 %. Kristinehamns kommun har traditionellt varit socialdemokratiskt styrd, men under de senaste decennierna har det varit skiftande majoriteter med ett visst inslag av lokala partier. Innevarande mandatperiod har Kristinehamn en borgerlig majoritet. Resultatet före extraordinära poster visas i figur 8.

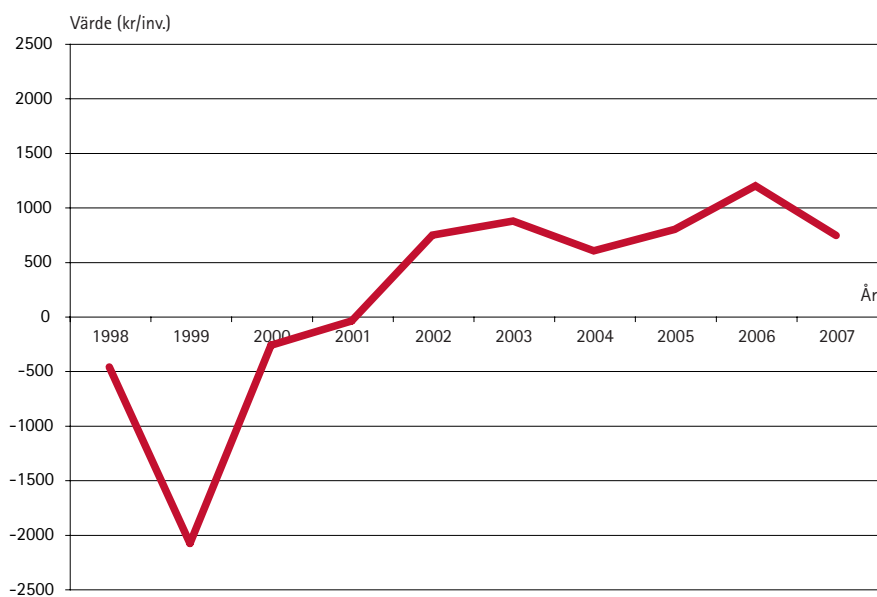
Sedan Kristinehamn i slutet av 1990-talet tvingades uppsöka den sk kommun-akuten har man vidtagit en rad åtgärder som sammantaget lett till att man nu har en ekonomi i god balans. De åtgärder som genomförts har varit möjliga bland annat på grund av att det funnits en bred politisk samverkan i frågor som har med kommunens ekonomi att göra. Ledande befattningshavare i kommunen talar om detta som en ”borgfred”, som i stort sett håller fortfarande tio år efter besöket på kommunakuten.

Det initiala arbete som gjordes i saneringsprogrammet handlade till stor del om att spara på alla nivåer i alla verksamheter. Det var således en relativt hårdhänt osthyvel som användes för att anpassa verksamhetens resurser till tillgängliga medel. I anslutning till det infördes också en mer omfattande månadsrapportering av det ekonomiska utfallet i olika organisatoriska enheter. En anledning till att denna besparingsstrategi kunde fungera utan några direkta försämringar för brukarna var, enligt kommunledningen, att det tidigare funnits ett visst ”slack” i den kommunala organisationen.

En annan viktig åtgärd som vidtogs efter besöket på kommunakuten var att man rev ett antal fastigheter i det kommunala beståndet. Orsaken till det var att befolkningsminskningen i Kristinehamn under slutet av 1990-talet hade fått som konsekvens att många lägenheter var tomma.

Saneringsprogrammet från slutet av 1990-talet innehöll inte några direktiv från centralt håll om omorganisation eller verksamhetsförändringar på lokal nivå. Kommunledningen

Figur 6. Kristinehamns resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



gav istället respektive förvaltning i uppdrag att genomföra de förändringar man ansåg vara lämpliga för att verksamheten skulle kunna drivas med den mindre budgetramen. Kommunledningen har däremot arbetat mycket aktivt med att skapa en tydlig ansvarsfördelning, både mellan politiker och tjänstemän, och mellan tjänstemän på olika nivåer i organisationen, och att utveckla ledarskapet på alla nivåer i organisationen.

Ute på förvaltningarna, och även på lägre nivåer i organisationen, har det trots avsaknaden av centrala direktiv genomförts en del förändringar sedan saneringsprogrammet inleddes. Exempelvis har Skolförvaltningen omorganiserats. Inom Omvårdnadsförvaltningen har man satsat på att ändra arbetsorganisationen så att flexibiliteten kan öka och användandet av extrapersonal minska. Olika förvaltningar och lokala enheter arbetar också tillsammans i olika projekt och nätverk i större utsträckning än tidigare. Såväl kommunledningen som representanter för dessa båda förvaltningar anser att förändringarna som följt av saneringsprogrammet i stort sett har kunnat genomföras utan att brukarna har drabbats. Däremot har det funnits ett visst motstånd mot förändringarna i arbetsorganisationen.

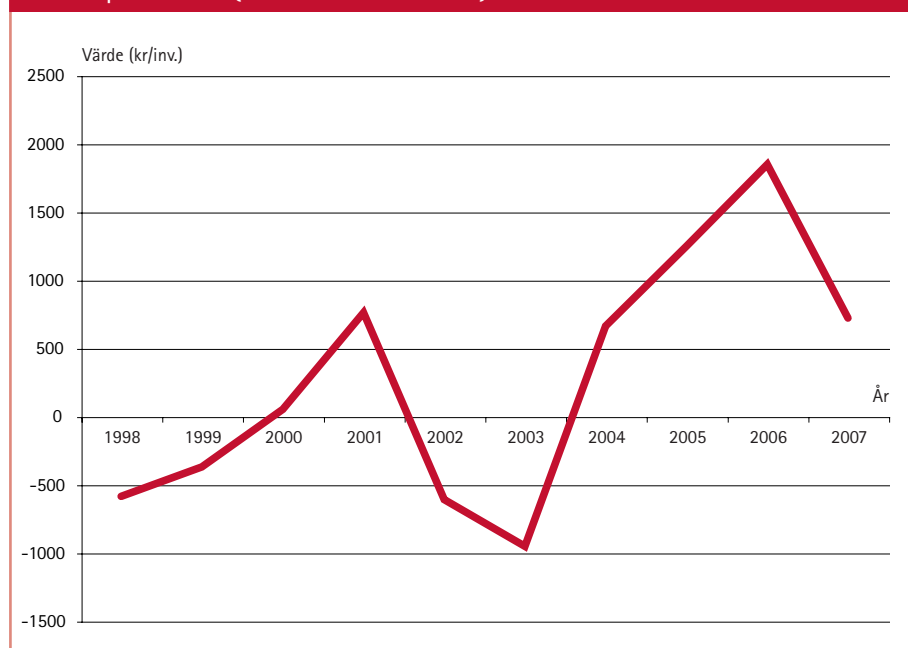
Parallellt med saneringsprogrammet har man i Kristinehamn satsat på ”försiktiga” skattesänkningar (5 öre per år) i syfte att attrahera såväl företag som privatpersoner att flytta till kommunen. Inom en del områden av den kommunala verksamheten har entreprenadlösningar valts. Det gäller t.ex. inom Omvårdnadsförvaltningen. När sådana lösningar har valts har det dock varit pragmatiska snarare än ideologiska utgångspunkter.

Klass 4 – pendlar kring 0

Uppsala

Uppsala är beläget sju mil norr om Stockholm och hade under 2007 ca 187 500 invånare. Den nivån var densamma som 1998, men antalet invånare har varierat kraftigt under perioden – som mest drygt 192 000 år 2002 och lägst året därpå, drygt 180 000 invånare. Skattekraften är något över riksgenomsnittet, index 102, och skattesatsen är strax under snittet, under 2007 var den 21,43 %. Uppsala har idag ett borgerligt styre.

Figur 7. Uppsalas resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



En central förklaring till att Uppsala under flera år lyckats med att hålla en ekonomi i balans är att man både från den politiska och tjänstemannaledningen varit tydliga med att ekonomin sätter gränser. Om detta synsätt finns det i stort sett politisk enighet.

Uppsala kommun ändrade organisation och styrprocess 2003. Från en decentraliserad organisation med stadsdelsförvaltningar övergick man till en mer centraliserad organisation och införde en planeringsmodell kallad IVE, Inriktning, Verksamhet och Styrning. En viktig aspekt med den nya organisations- och styrmodellen var att säkerställa balansen mellan kommunledningen och olika verksamhetsföreträdare. Visst motstånd och skepsis fanns också i början då modellen infördes, bl a menade många att kommunledningen blivit allt för stark på bekostnad av verksamhetsföreträdarna. Bland ledande tjänstemän är acceptansen nu emellertid stor. I viss utsträckning beror detta på att några av de största skeptikerna valt att lämna organisationen, men även att andra med tiden blivit övertygade om modellens förtjänster.

I IVE, vilken antas av Kommunfullmäktige i juni varje år, anges den övergripande inriktningen för kommunens verksamhet de närmaste åren. Det är tydligt uttalat att det grundläggande syftet med planen är att anpassa verksamheten efter de ekonomiska ramarna samtidigt som man ska ha ett långsiktigt perspektiv.

Organisations- och styrmodellen bygger i grunden på beställar- utförarmodellen och omfattar tre parter, Kommunstyrelsen, uppdragsnämnder samt produktionsnämnder alternativt externa utförare. Kommunstyrelsen skall, förutom att bereda fullmäktiges beslut och ansvara för att dessa verkställs, bära ägaransvar och ansvara för strategi och helhetssyn. Uppdragsnämnderna ska med utgångspunkt i fullmäktiges beslut och medborgarnas behov och krav, träffa avtal om kommunala tjänster med olika producenter. Dessa producenter kan vara såväl kommunala som externa utförare. Uppdragsnämnderna har också ansvar för uppföljning och jämförelser.

De två produktionsnämnderna åtar sig uppdrag från uppdragsnämnderna och har ansvar för att uppdragen fullföljs i enlighet med avtalen. Produktionsnämnden har också ansvar för kund- och brukarkontakt angående genomförda uppdrag. Externa utförare skall enligt modellen ha samma uppdrag och ansvar som de interna produktionsnämnderna.

Ekonomins betydelse signaleras även genom tydlig och tät uppföljning. Man gör månadsvis uppföljningar kring vissa centrala resultat och budgetmått utifrån så kallad fokusområden, både på central och verksamhetsnivå. Flera av respondenterna på ledningsnivå menar att ekonomifunktionen ändrat synsätt och agerande från ett kameralt rapporteringssynsätt till ett mer proaktivt och styrande synsätt. Från att redovisningen och budgeteringen tidigare varit förhållandevis frikopplade från varandra, finns numera en tydlig koppling mellan budgetering och redovisning. Vid intervjuerna framkom också att vissa centrala tjänstemän, framför allt stadsdirektören, haft ett avgörande inflytande genom att på ett tydligt sätt kommunicera att ekonomin sätter gränser och att dessa gränser måste respekteras.

Enligt flera respondenter har styrmodellen och organisationen lett till ökad professionalisering och specialisering. Som nämnts ovan gör modellen en tydlig skillnad mellan prioritering och utförande. Utifrån ett ekonomiskt perspektiv förefaller Uppsalas organisations- och styrmodell hittills ha fungerat relativt väl.

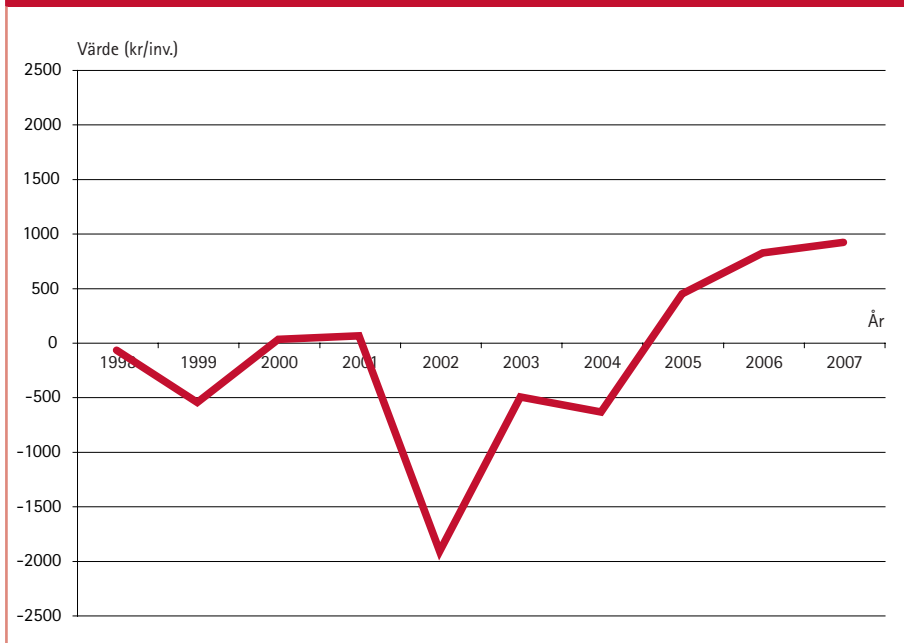
Klass 6 – negativt och vikande

Hörby

Hörby ligger mitt i Skåne och präglas av småföretagande och dess läge nära både Kristianstad och Lund/Malmö-området. Kommunen har ca 14 500 invånare, en ökning med 6 % sedan 1998. Skattekraften under 2007 låg 16 % under riksgenomsnittet och kommunalskatten låg också förhållandevis lågt, 19,78 % mot genomsnittet på 21,48 %. Den politiska majoriteten utgörs av en sammanslutning av moderaterna, centern, folkpartiet, kristdemokraterna och miljöpartiet. De ekonomiska resultaten har varierat kraftigt sedan 1998, med 2002-2004 som de åren som utmärker sig med påtagliga minusresultat.

Hörby är historiskt en kommun med stark ekonomi, en relativt låg skattenivå har länge varit ett kännetecken för det. Under 1990-talet redovisades emellertid negativa resultat under en rad av år. Med den allmänt vedertagna självbilden som välbeställd kommun fattades beslut om skattehöjningar för att råda bot på obalansen mellan inkomster och utgifter. Resultatet för år 2002 slutade trots det på nästan 27 miljoner

Figur 8. Hörbys resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



kronor minus. Trots en lång rad av underskott togs politiker och tjänstemän på sängen. I Hörby inleddes en ny regim vid den här tidpunkten. Det har tagit tid att vända ekonomin, under 2003 och 2004 uppstod nya underskott, men under åren 2005-2007 uppvisades positiva resultat.

2003 hände två saker som i efterhand framhålls av tillfrågade som viktiga för Hörbys förändringsarbete. En ny ekonomichef rekryterades och Svenska Kommunförbundets analysgrupp anlätades. Inför 2003 sjösattes ett ambitiöst och allomfattande sparprogram för alla verksamheter.

Administrativa rutiner inom såväl politisk som tjänstemannaorganisation förändrades i syfte att spara pengar, fastighetsunderhåll drogs ned, IT-organisationen förändrades genom att IT-entreprenader ”togs hem”, men även personal- och verksamhetsrationaliseringar nämns.

Med ny stabil bas i en enad politisk plattform för hur ekonomin skulle bringas på fötter igen skapades tydligare planeringsförutsättningar för nämnder och förvaltningar. Parallellt med detta formulerades en vision om framtiden och ett antal prioriterade områden pekades ut. Ett brett forum med nämndspresidier och förvaltningsledningar skapades och kommunstyrelsens arbetsutskott tog ensamt ansvar för att bereda budgeten genom att sätta tydliga ekonomiska ramar redan i juni. Budgeten fastställs numera i oktober och följs upp samlat och strukturerat åtta gånger per år. Ekonomisk uppföljning och prognosticering lyftes fram som viktiga aktiviteter, ett arbete som sedan dess sker månatligen. Om underskott prognosticeras är det obligatoriskt att redovisa tydliga och konkreta åtgärdsplaner, ekonomiska såväl som verksamhetsmässiga.

Samtidigt med tydligare uppföljning sattes tydliga ekonomiska mål upp för verksamheterna. Det tydliggjordes också att kommunledningen avsåg att utkräva ansvar av ansvariga. Gradvis kunde en ny attityd till kommunala medel etableras och befästas: ”de ekonomiska målen är överordnade alla andra mål”.

Inom skolan bildades en grupp ”internkonsulter” av förvaltningsekonomer med direktiv från kommunledningen att sprida kunskap och förståelse till förvaltningarna och vidare ut i organisationen. Förvaltningscheferna har successivt fått utbildning i ekonomi. Man har lärt sig ekonomisystemet och kan i ökande omfattning själv ta ut den ekonomiska informationen.

Inom socialtjänsten påbörjades en organisationsförändring för att renodla rollerna i den kommunala strukturen. Syftet var att frigöra resurser till en högre andel öppenvård inom barn- och familjeverksamheten på hemmaplan, så att institutionskostnaderna kan minskas. Försörjningsstödet var problematiskt och det ansågs ”lätt att få bidrag i Hörby”. Numera följer man etablerade normer och det ställs nu också tydliga motkrav på individen för att få ut försörjningsstöd. Inom äldreomsorgen var den ekonomiska situationen bättre, men även här var besparingskraven tydliga. Sänkta personalkostnader drevs fram genom minskade bemanningstal på boendena samt restriktivitet kring vikarieutnyttjande. Likaså eftersträvades ett högre kapacitetsutnyttjande av platser inom kommunens egna äldreboenden.

Katrineholm

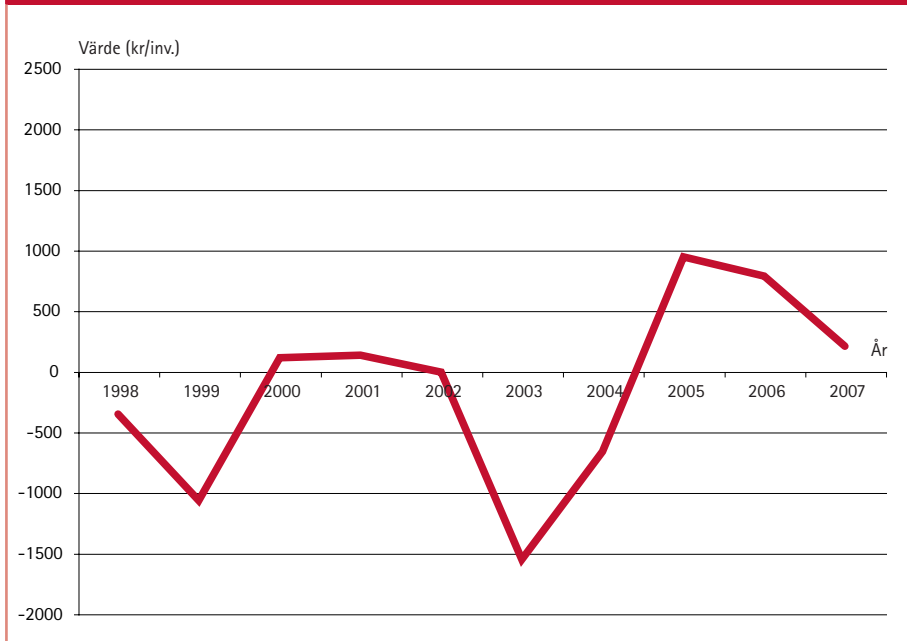
Katrineholm är en traditionell industriort, belägen söder om Stockholm. På senare år har kommunen utvecklats till en förort för boende och företagande i Stockholms närhet. Befolkningsmängden är ca 32 000, en nivå som sjunkit ca 1 % sedan 1998. Skattekraften bland invånarna ligger 11 % under genomsnittet i landet, medan skattesatsen ligger något över genomsnittet och var 2007 21,98 %. Den politiska ledningen har varit (s) i egen majoritet sedan 1921.

I Katrineholm har (s) haft makten under lång tid. Respondenterna antyder att ett långt maktinnehav kan leda fram till att politik och förvaltning blir hårt sammanflätade med varandra, med politiker som går in i förvaltningarna och detaljstyr. I fullmäktige har tjänstemännen inte varit föredragande, utan politikerna i nämnderna har konsekvent gjort egna presentationer av tjänstemännens rapporter. Det politiska landskapet har präglats av nämndspolitik utan någon samlande helhetssyn och ansvarsutkrävande. Svenska Kommunförbundets analysgrupp studerade Katrineholm efter vad som beskrivs som ”fritt fall i ekonomin”. Analysgruppen menade att ekonomin inte på något vis togs på allvar av berörda. Under 2004 beslutade så kommunledningen att ta hjälp av Komrev för att förbättra styrningen, och ett antal åtgärder föreslogs.

Kommunperspektivet skulle tydliggöras genom att framför allt klargöra åtagande och uppdrag för respektive nämnd. Anvisningar och direktiv skulle även omfatta prioriteringar samt hur åtaganden och uppdrag skulle följas upp. Det föreslogs också att styrdialogen mellan politiker och tjänstemän skulle tydliggöras – de kommunövergripande budget- och verksamhetsdirektiven skulle vara kommunstyrelsens/kommunfullmäktiges exklusiva styrinstrument.

Att bringa ordning bland övergripande styrdokument och planer i kommunen innebar också att minska antalet styrande dokument. Strukturen som skapades följer det vi

Figur 9. Katrineholms resultat före extraordinära poster mellan 1998 och 2007, kronor per invånare (www.kommundatabas.se).



känner som balanserad styrning. Arbetet i kommunen utgår numera från tre huvudsakliga dokument: 1) planeringsförutsättningar, 2) planering med budget samt 3) årsredovisning. Uppföljningsmodellen förenklas och stärks också med färre och tydligare mått, vilket gör att uppföljningen blir konkret, verkningsfull och ändamålsenlig. Diskussioner inleddes hur en starkare central ekonomiavdelning skulle kunna tydliggöra förvaltningschefernas ansvar för ekonomin.

En genomgripande förändring i verksamheterna är att samtliga förvaltningschefer och nämndsordföranden träffas ett par dagar varje termin för att diskutera gemensamma strategiska frågor för kommunen och tillsammans besluta om en prioritering mellan olika behov. Det följs också av en betydligt tätare ekonomisk uppföljning och förvaltningscheferna träffas varje månad för att följa upp verksamheterna. Socialchefen i sin tur beskriver hur förvaltningen arbetar aktivt med att göra förvaltningens viktiga frågor till gemensamma kommunala angelägenheter.

En genomgående förklaring till den förändrade attityden till den kommunala ekonomin i Katrineholm är att det bytts ut människor på både politiska och tjänstemannapositioner. Den nya politiska ledningen har förstått och värnar värdet av en god ekonomisk hushållning. Samarbetsklimatet i kommunen beskrivs nu som väsentligt mycket bättre än tidigare.

Hur arbetar kommuner, i praktiken, för att åstadkomma en förbättrad resultatutveckling? Vilka effekter har vidtagna åtgärder fått för medborgare, brukare och anställda? I *Strategier för kommunal hushållning* belyses dessa frågor av Rådet för KommunalEkonomisk Forskning och Utbildning (KEFU), som på RKA:s uppdrag genomfört en studie av hushållningsarbete i svenska kommuner. Beskrivningen bygger huvudsakligen på fallstudier av de sju kommunerna Lomma, Hässleholm, Hallstahammar, Kristinehamn, Uppsala, Hörby och Katrineholm, och med utgångspunkt i undersökningsresultaten formuleras en "checklista för väktare och förkämpar" med sju förutsättningar för ett hållbart hushållningsarbete.

RKA är en ideell förening bildad av svenska staten och SKL i samarbete och har som uppgift att förvalta och utveckla Kommundatabasen, främja jämförelser mellan kommuner och landsting och främja analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden.



Rådet för främjande
av kommunala analyser